

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
Toeslaggerelateerde CAF-zaken

Colofon

Titel	Toeslaggerelateerde CAF-zaken
Uitgebracht aan	Interim Directeur-Generaal Toeslagen, de heer drs. R.J.A. Kerstens
Datum	12 maart 2020
Kenmerk	2020-0000027322

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1 **Aanleiding opdracht—4**

2 **Samenvatting—5**

3 **Beantwoording onderzoeksvragen—10**

4 **Verantwoording onderzoek—34**
4.1 Werkzaamheden en afbakening—34
4.2 Gehanteerde Standaard—34
4.3 Verspreiding rapport—34

5 **Ondertekening—35**

Bijlage(n)—36

1 Aanleiding opdracht

Aanleiding

Naar aanleiding van een onderzoek door de Belastingdienst bij een gastouderbureau zijn lopende periodieke uitbetalingen van kinderopvangtoeslag aan bepaalde burgers stopgezet. Deze casus wordt aangeduid als CAF11. Bij de CAF11-zaak is geconstateerd dat de Belastingdienst onzorgvuldig heeft gehandeld. Dit blijkt onder andere uit het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek was gedaan bij burgers. Ook was sprake van te lange afhandelperioden voor ingediende bezwaren. De voormalige staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer toegezegd om na te gaan of de problematiek die zich bij de CAF11-zaak heeft voorgedaan ook bij andere CAF-zaken heeft gespeeld. De Belastingdienst heeft de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) gevraagd om na te gaan of bij overige toeslaggerelateerde CAF-zaken sprake is geweest van een behandeling die vergelijkbaar is met de aanpak die bij de CAF11-zaak is gehanteerd.

Eind april 2019 is door de ADR een eerste opzet van het opdrachtvoorstel hiervoor gemaakt. De periode begin mei 2019 tot 8 november 2019 heeft de Belastingdienst gebruikt om de benodigde informatie te verzamelen over mogelijk vergelijkbare overige toeslaggerelateerde CAF-zaken. Verder zijn in deze periode de onderzoeksvragen nader uitgewerkt en aangevuld op basis van vragen van de Tweede Kamer. Ook zijn de onderzoeksvragen afgestemd met de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. Op 16 oktober 2019 heeft de opdrachtgever ingestemd met het opdrachtvoorstel en is de ADR gestart met het houden van interviews. Na het opleveren van de informatie door de Belastingdienst op 8 november 2019 is de ADR gestart met analyseren van deze informatie.

Doelstelling en scope

Het doel van het onderzoek is het handelen van de Belastingdienst in toeslaggerelateerde CAF-zaken in de periode 1 januari 2013 tot 16 oktober 2019 (datum opdrachtbevestiging) te onderzoeken om vast te stellen of er sprake is geweest van een behandeling die vergelijkbaar is met de aanpak die bij de CAF11-zaak is gehanteerd. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de informatie over toeslaggerelateerde CAF-zaken die de Belastingdienst bij de ADR heeft aangeleverd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De toeslagen betreffen kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget. De vraag over het geïnformeerd zijn van de ambtelijke en politieke top over stappen, handelingen en beslissingen in relatie tot toeslaggerelateerde CAF-zaken hebben wij beantwoord aan de hand van een door de Belastingdienst opgestelde tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste bevindingen samengevat. De afzonderlijke onderzoeksvragen worden beantwoord in hoofdstuk 3. De verantwoording van het onderzoek staat in hoofdstuk 4.

2 Samenvatting

Behandeling CAF-zaken

Alle toeslaggerelateerde CAF-zaken zijn gestart bij de directie Toeslagen van de Belastingdienst met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal gerelateerd aan een facilitator (tussenpersoon, bijvoorbeeld een gastouderbureau in geval van kinderopvang). De behandeling van een CAF-zaak bestaat uit twee fases. Fase 1 is het vooronderzoek dat wordt uitgevoerd naar aanleiding van een signaal over mogelijk misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator. Dit vooronderzoek kan door het Combiteam Aanpak Facilitators worden uitgevoerd. Het Combiteam Aanpak Facilitators is gestart in september 2013 en is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. In deze fase richt het onderzoek zich niet op de toeslagen van de individuele burgers zelf, maar op signalen gerelateerd aan de facilitator. Fase 1 eindigt met een overdracht van de bevindingen aan de directie Toeslagen en de bespreking van een mogelijke vervolgactie voor de verdere behandeling van de zaak. Fase 2 wordt vervolgens uitgevoerd binnen het reguliere traject van beoordeling door de directie Toeslagen van het recht op toeslag van de individuele burger. In geval er sprake is van een verhoogd risico volgt een intensieve beoordeling waarbij bewijsstukken over een langere periode worden opgevraagd. De criteria voor de beoordeling van het recht op toeslag zijn afgeleid van de wet- en regelgeving.

De Nationale Ombudsman heeft in augustus 2017 bij de CAF 11 zaak geconstateerd dat de Belastingdienst onzorgvuldig heeft gehandeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het stopzetten van toeslagen voordat de Belastingdienst onderzoek had gedaan bij burgers en uit te lange afhandelperioden voor ingediende bezwaren.

Vergelijkbare behandeling

Onze opdracht is te onderzoeken in hoeverre er bij (andere) toeslaggerelateerde CAF-zaken in de periode 1 januari 2013 tot 16 oktober 2019 (datum opdrachtbevestiging) sprake is geweest van een behandeling die vergelijkbaar is met de aanpak die bij de CAF 11 zaak is gehanteerd.

In overleg met de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen zijn bij de start van de uitvoering van de opdracht criteria (situaties) benoemd waar de burger bij de CAF 11 zaak last van had en die relevant kunnen zijn voor de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen om de overige CAF-zaken te bepalen die vergelijkbaar zijn met de CAF11 zaak. De belangrijkste criteria zijn:

- het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan,
- het overschrijden van beslistermijnen inzake ingediende bezwaarschriften,
- de intensieve uitvraag van bewijsstukken,
- de onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken, en
- het ontbreken van de mogelijkheid voor een persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie 'opzet/grove schuld').

Deze criteria kunnen zich overigens ook hebben voorgedaan bij de behandeling van burgers buiten de toeslaggerelateerde CAF-zaken.

De ADR heeft op basis van informatie van de Belastingdienst de overige toeslaggerelateerde CAF-zaken voor deze criteria vergeleken met de CAF 11-zaak. In dit verband merken wij op dat de door ons ontvangen informatie op onderdelen onjuist en/of onvolledig is. De informatiehuishouding met betrekking tot toeslaggerelateerde CAF-zaken is derhalve niet op orde.

Hieronder de belangrijkste bevindingen per criterium.

- Het stopzetten van toeslagen **voordat** onderzoek bij de burger was gedaan
  De Belastingdienst heeft bij 41 overige CAF-zaken voor ten minste één burger de toeslagen gestopt **voordat** onderzoek bij de burger was gedaan. Dit is gebeurd op basis van bevindingen uit een onderzoek bij een facilitator. Bij het onderzoek bij de burger dat pas daarna werd uitgevoerd, werd bepaald of de burger wel of geen recht had op de toeslag

aan de hand van de op dat moment beschikbare informatie en op basis van de toen geldende regels.

Bij ongeveer 1.300 burgers (bij de CAF 11 zaak en de overige CAF zaken gezamenlijk; zie de tabel hieronder) zijn toeslagen stopgezet op basis van bevindingen uit een onderzoek bij een facilitator **voordat** de Belastingdienst onderzoek bij de burger zelf had gedaan.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat het stopzetten van toeslagen **voordat** onderzoek bij de burger was gedaan vanaf juli 2016 niet meer plaatsvindt. Dit is in lijn met een latere uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en vervolgens een aanbeveling van de Nationale Ombudsman in haar rapport "Geen powerplay maar fair play" van 9 augustus 2017. Het komt overeen met onze bevinding dat vanaf juli 2016 de Belastingdienst het al dan niet stopzetten van toeslagen liet afhangen van het onderzoek bij de burger.

- Het overschrijden van beslistermijnen inzake ingediende bezwaarschriften
  Volgens de Algemene wet bestuursrecht moet de Belastingdienst uiterlijk binnen 84 dagen beslissen op bezwaarschriften, tenzij de burger instemt met een langere periode. Bij 103 overige CAF-zaken waarbij CAF-gerelateerde bezwaarschriften werden ingediend was de gemiddelde doorlooptijd langer dan 84 dagen. Dit betreft ongeveer 1.000 burgers. Bezwaarschriften werden door de Belastingdienst afgehandeld door een andere medewerker dan de oorspronkelijke behandelaar, maar bij de afhandeling van bezwaarschriften werd veelal geen tweede beoordelaar betrokken (hetgeen formeel overigens niet was voorgeschreven). Een mogelijk gevolg van de lange doorlooptijden voor de behandeling van bezwaarschriften is dat burgers al invorderingsrente verschuldigd konden zijn vanaf het moment van invordering. Als aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen is de invorderingsrente niet verschuldigd.

  Het percentage burgers die in het kader van de CAF 11 zaak bezwaar hebben ingediend en van wie minimaal één bezwaarschrift gegrond is verklaard, bedraagt 49%. Bij de overige CAF-zaken bedraagt dit percentage 41%. Het betreft voor de overige CAF-zaken ongeveer 600 burgers. Wij merken hierbij op dat een bezwaar ook gegrond kan zijn verklaard, omdat de burger op het moment van bezwaarbehandeling voor het eerst de eerder gevraagde maar toen door de burger niet verstrekte bewijsstukken heeft aangeleverd. Bij de door ons onderzochte bezwaarbehandelingen bij de CAF 11 zaak bleek dat de burgers in ongeveer 60% van deze gevallen op het moment van bezwaarbehandeling voor het eerst de eerder gevraagde (aanvullende) bewijsstukken alsnog hebben aangeleverd.

- De intensieve uitvraag van bewijsstukken en de onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken
  De Belastingdienst heeft intensief schriftelijke bewijsstukken over een langere periode opgevraagd. Uit onze deelwaarneming blijkt dat in beginsel alle facturen en betaalbewijzen voor twee jaren werden opgevraagd. Wanneer burgers vervolgens onvolledig waren in het aanleveren van bewijsstukken werd tot eind 2015 veelal geen duidelijkheid verschaft over de stukken die ontbraken. Hiervan hebben burgers last ondervonden. Vanaf eind 2015 ontving de burger een rappelbrief met het verzoek om de gevraagde bewijsstukken volledig op te leveren. Vanaf medio 2016 stuurde de Belastingdienst gespecificeerde rappelbrieven.

- Het ontbreken van de mogelijkheid voor een persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie 'opzet/grove schuld')
  De Leidraad Invordering verhindert dat bij de kwalificatie 'opzet/grove schuld' een persoonlijke betalingsregeling wordt toegekend. Deze kwalificatie, die verstrekkende gevolgen voor de burgers kan hebben, kent de Belastingdienst toe op basis van een interne werkinstructie (gebaseerd op de uitvoeringsregeling AWIR) waarin richtlijnen/aandachtspunten en voorbeelden zijn opgenomen. Bij het toekennen van deze kwalificatie is in veel gevallen geen tweede beoordelaar betrokken. Dit was formeel niet voorgeschreven, maar was gezien de gevolgen van de beslissing van de Belastingdienst voor de burger wel wenselijk geweest. Er is naast de CAF 11-zaak in 95 overige CAF-zaken sprake van burgers die op enig moment de kwalificatie 'opzet/grove schuld' hebben gekregen. Dit betreft ongeveer 600 burgers. Wij hebben niet onderzocht of de kwalificatie 'opzet/grove schuld' al dan niet terecht is toegekend.

De Belastingdienst heeft de CAF-zaken in beeld gebracht zodat herbeoordeling kan plaatsvinden. Het aantal burgers op wie bovengenoemde criteria/situaties van toepassing zijn kan als volgt worden samengevat.

CAF-zaken	CAF 11-zaak	148 overige CAF-zaken
Aantal betrokken burgers	309*	9.402
*Stopzetten toeslag **voordat** onderzoek was gedaan** Aantal burgers van wie ten minste één toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan.	163	1.151
*Stopzetten toeslag **nadat** onderzoek was gedaan** Aantal burgers van wie ten minste één toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan. Deze behandelstap heeft betrekking op alle burgers in een CAF-zaak, waaronder de burgers bij wie de toeslag al was gestopt voordat onderzoek was gedaan.	280	3.428
*Indienen bezwaar door burger** Aantal burgers die ten minste één CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend.	247	1.428
*Overschrijden behandeltermijn bezwaar door Belastingdienst** Aantal burgers met ten minste één CAF-gerelateerd bezwaar waarbij de behandeltermijn van 84 dagen bij ten minste één bezwaar is overschreden.	232	994
Kwalificatie 'opzet/grove schuld' Aantal burgers met kwalificatie 'opzet/grove schuld'.	35	577

Bron: CAF-bestand op persoonsniveau.

*De Adviescommissie Uitvoering Toeslagen gaat in haar interim advies uit van 302 burgers die betrokken zijn bij de CAF11-zaak. Het verschil wordt verklaard doordat op een later moment bleek dat aanvullend 7 burgers betrokken waren bij de CAF 11 zaak

In bovenstaande tabel is het aantal burgers niet aangegeven waarvoor de intensieve uitvraag van bewijsstukken en de onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken van toepassing waren. De reden hiervoor is dat deze criteria/situaties voor alle burgers verbonden aan CAF-zaken gelijk zijn.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt is volgens het CAF bestand bij de CAF 11 zaak bij 91% van de burgers (280 van de 309) door de Belastingdienst ten minste één toeslag stopgezet na uitgevoerd onderzoek. Hieruit kan worden afgeleid dat bij de CAF 11-zaak na onderzoek is gebleken dat burgers veelal geen recht hadden op kinderopvangtoeslag op basis van de wet- en regelgeving en de uitleg daarvan op dat moment door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ons onderzoek naar 60 stopzettingen van toeslagen bij de CAF 11-zaak bevestigt dit beeld.

Bij ongeveer 3.700 burgers (bij de CAF 11 zaak en de overige CAF zaken gezamenlijk) zijn toeslagen stopgezet **na** uitgevoerd onderzoek.

Zoals uit bijlage 2 blijkt, zijn de aantallen/percentages voor de onderscheiden criteria bij de diverse CAF-zaken verschillend. Ook kunnen er verschillende oorzaken ten grondslag liggen aan het stopzetten van de toeslag nadat onderzoek was gedaan en het gegrond verklaren van een bezwaarschrift. Mede daarom is het voor de berekening van compensatiebetalingen naar onze mening nodig om de situatie per individuele burger in kaart te brengen en te beoordelen.

Informatie op onderdelen niet betrouwbaar

De Belastingdienst heeft de door de ADR gevraagde informatie aangeleverd en de 149 CAF-zaken (de CAF 11 zaak en 148 overige CAF-zaken) achteraf gereconstrueerd met CAF-dossiers en een CAF-bestand op persoonsniveau. Bij het vullen van het CAF-bestand op persoonsniveau zijn gegevens deels niet gevuld. Het betreft de volgende gegevens:

- het al dan niet stopzetten van een toeslag voordat onderzoek bij de burger was gedaan,
- het al dan niet stopzetten van een toeslag nadat onderzoek bij de burger was gedaan,
- de reden voor het stopzetten van de toeslag en
- beslissing op al dan niet ingediende bezwaarschriften.

Daarnaast zijn gegevens deels onjuist. De onjuistheid betreft de gegevens over het al dan niet stopzetten van een toeslag voordat onderzoek bij de burger was gedaan. De aantallen van bovenstaande gegevens kunnen daarom niet nauwkeurig worden bepaald. De in deze rapportage genoemde aantallen zijn dan ook indicaties.

Het ontbreken van proportionaliteit (maatwerk)

De criteria en indicatoren die door de Belastingdienst zijn gehanteerd bij het beoordelen en stopzetten van toeslagen volgen uit de wet- en regelgeving en de uitleg van de wet- en regelgeving door onder andere de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en zijn uitgewerkt in het Handboek Toeslagen. Hieruit blijkt weinig ruimte voor maatwerk, hetgeen nadelige gevolgen heeft gehad voor burgers. Met de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uit oktober 2019 ontstaat een nieuwe situatie en is meer maatwerk mogelijk. Dit heeft geleid tot aanpassingen zoals geformuleerd in het Verzamelbesluit Toeslagen van 20 december 2019: proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag bij gedeeltelijke betaling van de kosten, en meer ruimte voor betalingen die niet tijdig zijn verricht.

Het op de hoogte zijn van de ambtelijke en politieke top

Ook is ons gevraagd te onderzoeken of en wanneer de ambtelijke en politieke top van problemen op de hoogte was. Dit hebben wij beoordeeld op basis van een door de Belastingdienst gemaakte tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. Wij hebben deze tijdlijn geverifieerd met de onderliggende informatie van de Belastingdienst. De dossiers van de directeur-generaal Belastingdienst aan opvolgers in dezelfde functie, het dossier van de Staatssecretaris bij overdracht aan de opvolger in dezelfde functie in 2014 en een aantal vergaderverslagen hebben wij niet ontvangen.

De behandeling van een CAF-zaak door de Belastingdienst bestaat uit vele stappen, handelingen en beslissingen. Deze stappen, handelingen en beslissingen kennen verschillende tijdlijnen voor wat betreft het op de hoogte zijn van de ambtelijke top (één of meer leden van de Bestuursraad van het ministerie van Financiën) en de politieke top (de minister of de staatssecretaris van het ministerie van Financiën) van de effecten hiervan. Voor medio 2014 hebben de ambtelijke en politieke top via verschillende documenten en/of overleggen informatie ontvangen over:

- het overschrijden van beslistermijnen inzake ingediende bezwaarschriften,
- de intensieve uitvraag van bewijsstukken,
- de onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken,
- het ontbreken van proportionaliteit (maatwerk) en
- het ontbreken van de mogelijkheid voor een persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie ' opzet/grove schuld')

Van het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan was de ambtelijke top in ieder geval in september 2013 op de hoogte.

De gevolgen voor burgers van voornoemde stappen, handelingen en beslissingen worden voor een belangrijk deel in ieder geval duidelijk in het rapport van de Nationale Ombudsman uit augustus 2017 over de CAF 11 zaak.

Nationaliteit

Tot slot hebben wij onderzocht in hoeverre nationaliteit in het behandeltraject een bepalende rol heeft gespeeld. De Belastingdienst gebruikt een zogenaamd risicoselectiemodel (niet specifiek voor CAF) om te kunnen bepalen of aanvragen van toeslagen een hoog risico op fouten bevatten. Het wel of niet hebben van de Nederlandse nationaliteit is één van de indicatoren die gebruikt is in de periode 18 april 2014 tot 22 oktober 2018. Ook hebben wij geconstateerd dat bij de behandeling van CAF-zaken ongeveer 100 zoekopdrachten zijn uitgevoerd waarbij onder andere de eerste en tweede nationaliteit als attribuut zijn opgevraagd. Wij hebben niet vast kunnen stellen of nog meer van dergelijke zoekopdrachten zijn uitgevoerd. Overigens doet de Autoriteit Persoonsgegevens op dit moment een onderzoek dat ziet op de vraag of de Belastingdienst gegevens betreffende de nationaliteit van kinderopvangtoeslagaanvragers rechtmatig verwerkt in de zin van de AVG.

3 Beantwoording onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag die ons is voorgelegd, hebben wij uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1a. Welke procedures en richtlijnen lagen ten grondslag aan het handelen van de CAF teams en in welke periode waren deze van toepassing?
1b. Welke criteria/indicatoren zijn in de richtlijnen genoemd in relatie tot het mogelijk stopzetten van lopende toeslagen en in relatie tot de herzieningen (nihil stellingen) van toeslagen in voorgaande jaren?
1c. Hoe zijn deze richtlijnen en indicatoren tot stand gekomen?
1d. Hoe was de informatievoorziening richting de Ombudsman en Autoriteit Persoonsgegevens?

2a. Heeft de Belastingdienst de CAF zaken zodanig in beeld gebracht dat herbeoordeling kan plaatsvinden?

3a. Is er op grond van een partiële waarneming binnen een CAF zaak overgegaan tot stopzetting van lopende toeslagen en herzieningen (nihil stellingen) van toeslagen in voorgaande jaren bij andere toeslaggerechtigden binnen een CAF zaak en zo ja, heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen?
3b. En heeft de Belastingdienst aanwijzingen dat de nationaliteit bij deze behandeling een bepalende rol heeft gespeeld?
3c. In hoeverre heeft nationaliteit als indicator een rol gespeeld?
3d. Is dit beleid geweest of automatisch (geselecteerd door computer)?

4a. Is er sprake van stopzetting van lopende voorschotten op toeslagen en zo ja, heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen en hoe is dit beeld opgebouwd?
4b. In hoeverre zijn deze stopzettingen en herzieningen van voorgaande toeslagjaren vergelijkbaar met CAF 11?
4c. In hoeverre is er richting de burgers duidelijk gecommuniceerd welke bewijsstukken moesten worden aangeleverd?
4d. In hoeverre is rekening gehouden met de reactietermijn voor de burgers bij het aanleveren van bewijsstukken?

5a. In hoeverre is de onderbouwing van de beschikking ten aanzien van de stopzetting van de voorschotten vastgelegd?
5b. Heeft de Belastingdienst in beeld welke stopzettingsgronden in hoeveel gevallen gehanteerd zijn?
5c. In hoeverre is in de procedure en in de besluitvorming over het recht op KOT zowel van voorschotten in lopende jaren als in de voorgaande jaren sprake van een verzwaarde toets bij een voorgenomen besluit om toe te kennen?

6a. Kon de toeslaggerechtigde na het stopzetten van de lopende toeslag opnieuw een toeslag aanvragen?
6b. Heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen in de periode 1 januari 2013 tot heden een toeslag opnieuw is aangevraagd en hoe de aanvraag door de Belastingdienst is behandeld?

7a. In hoeverre is de onderbouwing van een eventueel bezwaar- of beroepsbehandeling vastgelegd?
7b. Heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen en met welke termijn de wettelijke termijn voor bezwaar- of beroepsbehandeling is overschreden?

8a. In hoeverre is het invorderingsproces op zorgvuldige wijze verlopen?
8b. Heeft de Belastingdienst in beeld om hoeveel invorderingen het gaat?

9a. Wanneer wist de ambtelijke leiding en politieke top van het onrechtmachtig handelen en andere problemen?

In dit hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen beantwoord. Per onderzoeksvraag is aangegeven welke werkzaamheden wij specifiek voor de onderzoeksvraag hebben uitgevoerd om tot een antwoord te komen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Vraag 1a Welke procedures en richtlijnen lagen ten grondslag aan het handelen van de CAF-teams en in welke periode waren deze van toepassing?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij interviews gehouden en procedures bestudeerd.

Alle toeslaggerelateerde CAF-zaken zijn gestart bij de directie Toeslagen met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal aan de hand van de beschikbare informatiebronnen bij de Belastingdienst. Vervolgens wordt door Integraal Subjectgericht Toezicht (hierna: IST) of het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: Combiteam) een vooronderzoek uitgevoerd. Het Combiteam is gestart in september 2013 en is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Door het Combiteam wordt, mede aan de hand van deze door de directie Toeslagen aangeleverde signalen, de CAF-zaak in kaart gebracht. Dit betreft ook de fiscale aspecten. Wanneer de beoordeling aanwijzingen gaf van mogelijk misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator (tussenpersoon, bijvoorbeeld een gastouderbureau in geval van kinderopvang) legde het Combiteam in sommige gevallen bezoeken af. De uitkomsten van deze toezichtacties en opvolging daarvan werden binnen het Combiteam besproken. Er werd door de directie Toeslagen (voor het toeslagdeel) besloten tot opvolging als bijvoorbeeld bij het afleggen van het bezoek aan gastouders onverwacht geen kinderen aanwezig waren of omdat de aanwezige urenstaten ten opzichte van de aangevraagde kinderopvangtoeslag niet juist leken te zijn.

In de behandeling van CAF-zaken kan onderscheid gemaakt worden tussen fase 1 en fase 2. Het Combiteam was betrokken bij fase 1.

Het besluit om een CAF-zaak te starten werd binnen de directie Toeslagen vanaf 2014 genomen in een intern afstemmingsoverleg TweeWekelijksOverleg (CAF-TWO), met vertegenwoordigers vanuit de teams Handhavingsregie, IST en Fraude. Fase 1 is het vooronderzoek dat wordt uitgevoerd door IST of het Combiteam naar aanleiding van een signaal over mogelijk misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator. In deze fase richt het onderzoek zich niet op de toeslagen van de individuele burgers zelf, maar op signalen in relatie tot een facilitator. Het Combiteam onderzocht de signalen, met als kenmerken: focus op een facilitator (dus niet op een individuele burger), het combineren van meerdere informatiebronnen (samenwerking binnen de Belastingdienst), data-analyse en onderzoek ter plaatse. Fase 1 eindigt met een overdracht van de bevindingen aan de directie Toeslagen en de bespreking van de vervolgactie in het CAF-TWO voor de verdere behandeling van het toeslagdeel. Onderdeel van de bevinding is de duiding van: 'geen verhoogd risico'; of 'verhoogd risico'; of 'sterk vermoeden van fraude'. Hiermee eindigt de behandeling door het Combiteam. De activiteiten in fase 1 zijn niet in generieke werkinstructies uitgewerkt, maar kenden wel vanaf 2014 een min of meer standaard opzet.

Bij de verdere behandeling van een CAF-zaak in fase 2 werd binnen de directie Toeslagen een opdrachtformulier opgesteld door Handhavingsregie (Handhavingsregie was ook vertegenwoordigd in het Combiteam), inclusief een voorstel per jaar en toeslagsoort voor de afhandelmethode, de uit te voeren controlewerkzaamheden (gerelateerd aan de signalen) en de aan te leveren informatie (bewijsstukken). Fase 2 wordt verder uitgevoerd binnen het reguliere traject van beoordeling door de directie Toeslagen van het recht op toeslag van de individuele burger. In geval er sprake is van een verhoogd risico volgt een intensieve beoordeling volgens de generieke procedures van het IST, dat wordt uitgevoerd door de IST-teams. Bij deze intensieve beoordeling worden bewijsstukken over een langere periode opgevraagd. In geval van een sterk vermoeden van fraude, wordt de behandeling overgedragen aan een fraudeteam. In dit geval werd de burger veelal opgenomen in de Fraude Signalering Voorziening (FSV). In de CAF11-zaak is de behandeling van de individuele toeslagen uitgevoerd door een IST-team.

De criteria voor de beoordeling van het recht op toeslag vloeien voort uit wet- en regelgeving. Deze zijn door Toeslagen vertaald naar een generiek inhoudelijk naslagkader in de vorm van het Handboek Toeslagen. Het Handboek Toeslagen geldt voor fase 2. In het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen is de ontwikkeling in de jurisprudentie geschetst in de periode 2013 tot heden. Een belangrijk kenmerk daarin is dat er weinig ruimte was voor maatwerk, hetgeen nadelige gevolgen heeft gehad voor de burgers. In het Handboek Toeslagen zijn tevens algemene kaders uitgewerkt voor toezicht en opsporing, waaronder de toepassing van risicoclassificatie en het versterken van het toezicht in de fase voorafgaand aan de voorlopige toekenning van een toeslag.

Voor fase 2 zijn daarnaast generieke werkinstructies uitgewerkt. Op basis van het IST-behandelkader zijn concrete algemeen geldende werkinstructies gemaakt. In de instructie Beoordelen Bewijsstukken is per toeslagsoort gespecificeerd welke informatie moet worden beoordeeld en welke eisen aan contracten en betaalbewijzen worden gesteld. Het IST-behandelkader is leidend als er sprake is van een verhoogd risico. Dit geldt zowel voor burgers die verbonden zijn aan CAF-zaken als voor burgers die niet verbonden zijn aan CAF-zaken maar voor wie wel via het risicoselectiemodel een verhoogd risico is vastgesteld. Het doel van de IST-behandeling is om met zekerheid vast te stellen dat de door de burger gemelde grondslagen juist zijn. Hiervoor moeten de grondslagen (die volgen uit de wet- en regelgeving) gecontroleerd worden bij een betrouwbare bron of bij de burger in de vorm van bewijsstukken. Als er twijfel is over één van de grondslagen en de burger niet in staat is deze twijfel weg te nemen, dan is er op basis van de wet- en regelgeving en de uitleg daarvan op dat moment door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, vertaald in het behandelkader, geen recht op toeslag.

Bij de beantwoording van vraag 1b gaan wij nader in op de aanpassingen in de werkinstructies in de loop der tijd.

Vraag 1b Welke criteria/indicatoren zijn in de richtlijnen genoemd in relatie tot het mogelijk stopzetten van lopende toeslagen en in relatie tot de herzieningen (nihilstellingen) van toeslagen in voorgaande jaren? Hierbij expliciteren op welke wijze (op basis van verifieerbare stukken) richtlijnen/werkinstructies zijn aangepast naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State in 2016* en het rapport van de Ombudsman in 2017.

*Rekening is gehouden met de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017.

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij interviews gehouden en procedures bestudeerd.

De criteria voor het stopzetten van toeslagen zijn uitgewerkt in het Handboek Toeslagen en de onderliggende werkinstructies van de Belastingdienst. De criteria volgen uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de vier toeslagwetten (Wet op de Huurtoeslag, Wet op de Zorgtoeslag, Wet Kinderopvang en de Wet op het Kindgebonden budget), inclusief de bijbehorende jurisprudentie waaronder de uitleg van de wet- en regelgeving door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De criteria in het Handboek Toeslagen zijn ook bij CAF-zaken gehanteerd.

In de werkinstructies is opgenomen dat het ambtshalve stopzetten van betalingen kan, indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of te hoog is verleend of als er adresonzekerheid is. Hiervoor moet voldoende onderbouwing zijn. Voor het reguliere toezicht heeft de Belastingdienst in 2013 het werkproces 'dienstverlenend toezicht' ontwikkeld. Op basis van een risicoselectiemodel selecteert de Belastingdienst, via een maandelijkse geautomatiseerde zoekopdracht, de aanvragen in de fase van aanvraag van een toeslag met de hoogste risicoscore en met de hoogste bedragen. Hierdoor ontstaat een lijst met posten, waarvan de betaling nog niet tot uitvoering komt en de burger een brief ontvangt om de ontbrekende bewijsstukken te overleggen. Burgers die binnen de gestelde termijn niet reageren, of waarvan het overlegde bewijsmateriaal niet kwalificeert, ontvangen geen toeslag. Er is hier sprake van een reguliere intensieve behandeling van posten met een verhoogd risico, die wordt uitgevoerd conform het

Generiek Behandelkader van de IST-behandelteams. De staatsecretaris heeft de Kamer over de maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen op 10 mei 2013 geïnformeerd (brief met kenmerk DGB/2013/2417U).

Het verschil tussen deze reguliere behandeling van individuele 'hoog risicoposten' en een CAF-zaak, is dat er in een CAF-zaak eerst onderzoek wordt gedaan naar een mogelijke facilitator die is gerelateerd aan een groep burgers en dat dit gevolgen kan hebben voor lopende toeslagen. Daartoe wordt een vooronderzoek uitgevoerd in fase 1 waarna de individuele aanvragen ter behandeling worden overgedragen aan de reguliere werkprocessen van de directie Toeslagen in fase 2. Als er sprake is van een hoog risico, dan volgt de verdere behandeling het Generiek Behandelkader van de IST-behandelteams. In dit behandelkader zijn geen 'CAF-specifieke' elementen opgenomen. Wel kunnen er in de opdrachtformulieren, die veelal per CAF-zaak zijn opgesteld, nadere aanwijzingen en aandachtspunten zijn gegeven.

Er is volgens de werkinstructies geen recht op een toeslag indien door de burger onvoldoende bewijsstukken worden aangeleverd om het recht op toeslag te kunnen vaststellen. Dit geldt zowel voor CAF-zaken als reguliere toeslagaanvragen. De bewijslast voor het recht op toeslag ligt bij de burger. In geval van de kinderopvangtoeslag heeft dit met name betrekking op het gezamenlijke toetsingsinkomen van de ouders, de daadwerkelijke kosten van de kinderopvang, de eigen bijdragen, de eisen die aan de kinderopvang worden gesteld en het aantal uren opvang in relatie tot de gewerkte uren of de doelgroepeisen. De eisen die gesteld worden aan daaraan verbonden bewijsstukken zijn opgenomen in de interne richtlijnen Beoordelen Bewijsstukken. Dit betreft de specificatie van het opvangcontract (aantal uren per kind en uurtarief), de facturen (uren en uurprijs), de betaalbewijzen (betaling aan kinderopvang), de loonstroken van de ouders (inkomen en gewerkte uren) en de jaaropgaves van de kinderopvang (soort en type omvang, uren en uurtarief). En eventuele aanvullingen in geval van pleegouderschap, een kind dat woonachtig is op twee adressen en doelgroepeisen (opleiding, inburgering en re-integratie). In deze instructies zijn geen 'CAF-specifieke' elementen opgenomen.

Deze criteria voor de beoordeling van het recht op toeslag vloeien voort uit wet- en regelgeving. Deze criteria zijn niet aangepast naar aanleiding van een uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en vervolgens een aanbeveling van de Nationale Ombudsman in haar rapport "Geen powerplay maar fair play" van 9 augustus 2017 aangezien de regelgeving, waarop het recht op toeslag is gebaseerd, ongewijzigd is gebleven. Wat op onderdelen wel is aangepast is de wijze waarop het toezicht is ingevuld en, vanaf juli 2016, dat een stopzetting van toeslagen altijd wordt gekoppeld aan de beoordeling van het dossier van de individuele burger. Dit in lijn met de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in maart 2017 dat een stopzetting voordat bewijsmateriaal is opgevraagd en beoordeeld onrechtmatig is.

Wij onderscheiden (samengevat) de volgende ontwikkelingen in de tijd.

1. Aanpassing van de handhavingsstrategie was een continu proces vanaf 2013 gekenmerkt door een verdere integratie van dienstverlening en toezicht, een effectievere risicoselectie, toezicht verder verplaatsen naar de voorkant en meer aandacht voor gedragsbeïnvloeding van en interactie met de burger om foutieve aanvragen te voorkomen. Jaarlijks werd een geactualiseerd handhavingsplan opgesteld met specifieke speerpunten. Dit had niet specifiek betrekking op CAF-zaken.

2. In juli 2016 verdwijnt de stopzetting van toeslagen voordat bewijsmateriaal is opgevraagd en beoordeeld uit de CAF-opdrachtformulieren. Daarnaast is er in 2017 de toezegging door de Belastingdienst om de communicatie over ontbrekende bewijsstukken te verbeteren en afhandeltermijnen van bezwaarschriften te verkorten. Dit laatste mede in reactie op het onderzoek van de Nationale Ombudsman in augustus 2017 en volgend op de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in maart 2017.

3. Vanaf oktober 2019 is er met de nieuwe jurisprudentie van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State meer maatwerk mogelijk. Dit heeft geleid tot aanpassingen zoals geformuleerd in het Verzamelbesluit Toeslagen van 20 december 2019: proportioneel vaststellen van de

kinderopvangtoeslag bij gedeeltelijke betaling van de kosten en het matigen van terugvorderingen bij bijzondere omstandigheden.

Vraag 1c Hoe zijn deze richtlijnen en indicatoren tot stand gekomen?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij interviews gehouden en procedures bestudeerd.

Naar aanleiding van de Bulgarenfraude en andere fraudegevallen was er politieke roep om versterking van fraudemaatregelen. De ambtelijke leiding van de Belastingdienst heeft de opdracht gegeven voor een strenge fraudeaanpak. Uitwerking daarvan vond plaats onder regie van het MT-fraudebestrijding van de Belastingdienst. Een van de maatregelen was het instellen van het Combiteam om specifiek onderzoek te doen naar mogelijke fraude door facilitators.

De algemene richtlijnen en werkinstructies, die niet CAF specifiek zijn, maar wel op CAF-zaken van toepassing zijn, zijn gebaseerd op wet- en regelgeving en jurisprudentie. Ze zijn opgesteld door de juristen van Vaktechniek van de directie Toeslagen (het Handboek Toeslagen) en door het team Handhavingsregie van de directie Toeslagen (de generieke werkinstructies).

Het CAF-specifieke deel van het werkproces betreft vooral de uitvoering van het vooronderzoek door IST of het Combiteam naar de facilitator. Daarvoor golden geen generieke werkinstructies. Afstemming over de bevindingen uit het vooronderzoek vond plaats tussen de betrokken teams binnen Toeslagen. In 2014 is daartoe het structureel afstemoverleg 'CAF-TWO' gestart. In dit team werd ook besloten wat de vervolgactie zou moeten zijn na afronding van een CAF-vooronderzoek: geen verdere actie nodig of nadere beoordeling van de individuele toeslagaanvragen door een IST-team (vanwege verhoogd risico) of nader onderzoek door een Fraudeteam. Dit werd vastgelegd in opdrachtformulieren.

Burgers die betrokken zijn bij CAF-zaken werden voor een belangrijk deel door het opdrachtformulier in het IST-behandeltraject voor verhoogd risico geplaatst. Dit leidde vrijwel automatisch tot een uitgebreide controle en uitvraag van bewijsstukken, ook al was er ten aanzien van die burger geen individueel verhoogd risicosignaal.

Eind 2014 is er interdepartementaal op ambtelijk niveau met SZW gesproken over het aanpassen van de wet- en regelgeving om de toeslagaanvragen minder streng te beoordelen, en minder streng terug te vorderen, door meer maatwerk te leveren en proportioneel vast te stellen. Dat geraakte naar de achtergrond toen de (politieke) focus verschoof naar fraudebestrijding. Het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en de brief van de staatssecretaris van 15 november 2019 (kenmerk 2019-0000181650) gaan hier nader op in.

Vraag 1d Hoe was de informatievoorziening richting de Ombudsman en Autoriteit Persoonsgegevens?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij interviews gehouden en informatieverstrekkingen en procedures bestudeerd.

Wij hebben geen specifieke procedures of instructies voor de informatievoorziening richting de Nationale Ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens aangetroffen. De informatievoorziening door de Belastingdienst aan de Ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens loopt via daartoe aangewezen contactpersonen bij de Belastingdienst. Onderzoeken vinden plaats op initiatief van de Ombudsman en de Autoriteit Persoonsgegevens.

De vragen die door de Ombudsman in 2017 en 2018 zijn gesteld over de CAF11-zaak zijn door de Belastingdienst beantwoord. Het onderzoek dat de Autoriteit Persoonsgegevens in 2019 heeft ingesteld dat ziet op de vraag of de Belastingdienst gegevens betreffende de nationaliteit van kinderopvangtoeslagaanvragers rechtmatig verwerkt in de zin van de AVG loopt nog.

We hebben geen zicht op eventuele overige informatievragen van de Nationale Ombudsman die gerelateerd zijn aan klachten van burgers die mogelijk betrokken zijn bij de 148 overige CAF-

zaken. Het registratiesysteem van klachten is gericht op vastleggingen van individuele burgers, waardoor het moeilijk te achterhalen of de klachten een CAF-zaak betreffen.

Vraag 2a Heeft de Belastingdienst de CAF-zaken zodanig in beeld gebracht dat herbeoordeling kan plaatsvinden?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij kennisgenomen van de CAF-dossiers, zijn interviews gehouden en is een analyse uitgevoerd op het CAF-bestand op persoonsniveau.

De Belastingdienst is voor het in beeld brengen van de CAF-zaken gestart met het beoordelen van dossiers bij het Combiteam, het IST en het Fraudeteam. Deze dossiers met CAF-zaken met bundels burgerservicenummers van betrokken burgers vormden de start van de inventarisatie. Bij deze beoordeling en de inventarisatie is de in bijlage 1 van dit rapport opgenomen definitie van een CAF-zaak gebruikt. Vervolgens zijn door de Belastingdienst bij alle afdelingen van Toeslagen die werken aan CAF-zaken dossiers opgespoord. Bijvoorbeeld door de gehele werkomgeving met een geautomatiseerde zoekopdracht te scannen. Daarnaast zijn de IST-teams en de fraudeteams via een mail vanuit het MT Toeslagen en via een nieuwsbrief gevraagd hun persoonlijke mappen leeg te halen en de inhoud op de gezamenlijke map te zetten.

Deze acties hebben geresulteerd in 149 CAF-zaken. Op 5 december 2019 heeft de Belastingdienst een overzicht van 167 CAF-zaken aan de Tweede Kamer gestuurd. Een verschil van 18 CAF-zaken ten opzichte van de 149 geïnventariseerde CAF-zaken. Op het overzicht dat aan de Tweede Kamer is gestuurd zijn 3 CAF-zaken tweemaal genoemd vanwege verschillende periodes waarop de zaken betrekking hebben en staan er 14 CAF-zaken op het overzicht die wel zijn voorbereid in fase 1 maar waarvoor volgens de Belastingdienst geen acties richting de burgers zijn ondernomen. Voor 1 CAF-zaak (CAF TUD) zijn wel acties richting de burgers ondernomen via het stopzetten van een huurtoeslag voor alle met de CAF-zaak verbonden 87 burgers omdat geen sprake was van een zelfstandige woonruimte. CAF TUD is niet in het CAF-bestand op persoonsniveau opgenomen omdat er volgens de Belastingdienst geen sprake leek te zijn van een facilitator en er kon worden gehandeld op basis van contra-informatie van een betrouwbare partij. Om die reden is dit project bij de vorming van het CAF-bestand op persoonsniveau niet aangemerkt als een CAF-zaak, maar als een reguliere handhavingsactie, waarbij huurtoeslagen zijn gestopt. Wij zijn uitgegaan van 149 CAF-zaken.

De dossiers van de 149 CAF-zaken bieden aanvullende informatie over de processtappen in elke CAF-zaak die voorafgingen aan de behandeling van de burgers, waaronder het besluit om toeslagen stop te zetten. Een belangrijk document in het dossier van een CAF-zaak is het opdrachtformulier waarin onder andere voorstellen zijn opgenomen voor het opvragen van bewijsmateriaal en het stoppen van toeslagen. Wij hebben in 118 CAF-dossiers een opdrachtformulier aangetroffen. Er ontbreken 31 opdrachtformulieren, bijvoorbeeld voor onderzoeken die door de FIOD zijn uitgevoerd waarvoor geen opdrachtformulieren zijn aangemaakt. De opdrachtformulieren bevatten voorstellen waarvan bij de uitvoering van het voorstel kan zijn afgeweken. Wij hebben daarom alle 149 CAF-dossiers bestudeerd en de gegevens in het CAF-dossier geconfronteerd met de gegevens over het stopzetten van toeslagen zoals deze blijken uit het hierna genoemde CAF-bestand op persoonsniveau en de bronsystemen van de directie Toeslagen.

Een belangrijke bron voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is het door de Belastingdienst voor deze opdracht gemaakte CAF-bestand op persoonsniveau. Dit bestand bestaat uit geautomatiseerd overgenomen gegevens uit bronsystemen van de Belastingdienst en handmatig aangevulde gegevens aan de hand van primaire vastleggingen en brondocumenten. Wij hebben de geautomatiseerde zoekopdrachten beoordeeld die door de Belastingdienst zijn gebruikt om het CAF-bestand op persoonsniveau te vullen vanuit de bronsystemen. Daarbij hebben wij vastgesteld dat de geautomatiseerde zoekopdrachten die door de Belastingdienst zijn gebruikt voor de vulling, de gegevens op een juiste wijze uit de bronbestanden extraheren.

Om de bruikbaarheid van de in het CAF-bestand op persoonsniveau opgenomen gegevens van burgers (die met de CAF-zaken zijn verbonden) te beoordelen hebben wij een steekproef getrokken en aanvullende controles gedaan op de velden met geautomatiseerd overgenomen gegevens en de velden met handmatig aangevulde gegevens.

Wij hebben onjuistheden geconstateerd in de gegevens in het CAF-bestand op persoonsniveau over het al dan niet stopzetten van een toeslag voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Daarom hebben wij aanvullende werkzaamheden verricht om de overige CAF-zaken te bepalen waarbij voor ten minste één burger toeslagen zijn gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Wij hebben van iedere CAF-zaak enkele gegevens van burgers beoordeeld. Wij hebben derhalve geen integrale beoordeling uitgevoerd. Hierbij hebben wij geconstateerd dat bij 173 burgers, behorende bij 31 CAF-zaken, ten onrechte door de Belastingdienst in het CAF-bestand op persoonsniveau is aangeven dat in het kader van de behandeling van de CAF-zaak toeslagen zijn stopgezet voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Wij hebben ons gebaseerd op de versie van het CAF-bestand op persoonsniveau van 9 december 2019.

Het CAF-bestand op persoonsniveau is op het moment van afronding van het onderzoek onvolledig. 19% van de velden die handmatig aangevuld hadden moeten worden zijn door de Belastingdienst niet aangevuld. De Belastingdienst heeft toegezegd het CAF-bestand op persoonsniveau op korte termijn aan te vullen. De onvolledigheid heeft geen betrekking op de geautomatiseerd overgenomen gegevens maar betreft de handmatig aangevulde gegevens van burgers die aan 74 overige CAF-zaken zijn verbonden. Voor burgers die verbonden zijn aan 74 overige CAF-zaken zijn de volgende gegevens onvolledig aangevuld in het CAF-bestand op persoonsniveau:

- het al dan niet stopzetten van een toeslag voordat onderzoek bij de burger was gedaan,
- het al dan niet stopzetten van een toeslag nadat onderzoek bij de burger was gedaan,
- de reden voor het stopzetten van de toeslag en
- beslissing op al dan niet ingediende bezwaarschriften.

Deze gegevens kunnen daarom niet nauwkeurig worden bepaald. Het percentage van deze gegevens voor de overige CAF-zaken en het totaalpercentage van deze gegevens die in dit rapport zijn gepresenteerd kunnen maximaal 15% hoger liggen. Voor het percentage burgers met bezwaar bij wie ten minste één CAF-gerelateerd bezwaar gegrond is verklaard kan dit percentage hoger zijn dan 15% vanwege een cumulatie van onvolledigheden. Ook voor een individuele CAF-zaak behorende bij de 74 overige CAF-zaken kan de afwijking meer dan 15% zijn. In bijlage 2 van dit rapport is per CAF-zaak waarvoor dit van toepassing is de bandbreedte (ondergrens en bovengrens) van de percentages aangegeven. In dit rapport wordt de ondergrens gehanteerd.

De Belastingdienst heeft de CAF-zaken in beeld gebracht zodat herbeoordeling kan plaatsvinden. In dit verband merken wij op dat de door ons ontvangen informatie op onderdelen onjuist en/of onvolledig is. De informatiehuishouding met betrekking tot toeslaggerelateerde CAF-zaken is derhalve niet op orde.

Vraag 3a Is er op grond van een partiële waarneming binnen een CAF-zaak overgegaan tot stopzetting van lopende toeslagen en herzieningen (nihilstellingen) van toeslagen in voorgaande jaren bij andere toeslaggerechtigden binnen een CAF-zaak en zo ja, heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij een analyse uitgevoerd op het CAF-bestand op persoonsniveau en hebben wij kennisgenomen van de CAF-dossiers.

In het kader van deze onderzoeksvraag zijn wij nagegaan of bij een CAF-zaak ten minste voor één burger een toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Het stopzetten van een toeslag bij een burger voordat onderzoek was gedaan hebben wij centraal gesteld. Of dit stopzetten heeft plaatsgevonden op basis van een partiële waarneming (waarneming bij een andere burger) of een ander signaal hebben wij buiten beschouwing gelaten.

De Belastingdienst heeft bij 42 CAF-zaken voor ten minste één burger de toeslagen gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Dit is gebeurd op basis van bevindingen uit een onderzoek bij een facilitator. Bij het onderzoek bij de burger dat pas daarna werd uitgevoerd, werd bepaald of de burger wel of geen recht had op de toeslag aan de hand van de op dat moment beschikbare informatie en op basis van de toen geldende regels. Bij 4 CAF-zaken (waarvan 2 na juli 2016) is een toeslag stopgezet met terugwerkende kracht variërend van één dag tot 282 dagen en betreft het situaties waarbij de facilitator zijn activiteiten heeft gestopt of een exploitatieverbod heeft

gekregen waardoor onderzoek bij de burger niet meer nodig was. Het betreft bij deze 4 CAF-zaken 44 burgers. Daarnaast is bij de CAF11-zaak één burger met een terugwerkende kracht van 77 dagen stopgezet. Terugwerkende kracht heeft tot gevolg dat de invordering start van de in het verleden uitbetaalde toeslagen die zijn gestopt.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan vanaf juli 2016 niet meer plaatsvindt. Dit is in lijn met een latere uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en vervolgens een aanbeveling van de Nationale Ombudsman in haar rapport "Geen powerplay maar fair play" van 9 augustus 2017. Het komt overeen met onze bevinding dat vanaf juli 2016 de Belastingdienst het al dan niet stopzetten van toeslagen liet afhangen van het onderzoek bij de burger.

Aantal CAF-zaken	Tot juli 2016	Vanaf juli 2016	Totaal
In de toekomst stopgezet	38		38
Met terugwerkende kracht stopgezet	2*	2	4

*Omdat bij de CAF11-zaak voor 163 burgers ten minste één toeslag in de toekomst is stopgezet en bij één burger ten minste één toeslag met terugwerkende kracht is stopgezet, is de CAF11-zaak niet in dit cijfer opgenomen.

Bij ongeveer 1.300 burgers zijn in het kader van CAF-zaken toeslagen stopgezet op basis van bevindingen uit een onderzoek bij een facilitator voordat de Belastingdienst onderzoek bij de burger zelf had gedaan. Het betreft hier een indicatie van het aantal burgers omdat wij hebben geconstateerd dat er in het CAF-bestand op persoonsniveau onjuistheden voorkomen in de gegevens over het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Dit kan alleen worden gepreciseerd door alle onderliggende gegevens van individuele burgers te beoordelen. Vaak betreft de stopzetting voordat onderzoek bij de burger was gedaan een deel van de burgers dat aan de CAF-zaak is verbonden. De redenen hiervoor verschillen en betreffen zowel afwegingen van de Belastingdienst (bijvoorbeeld de hoogte van het toeslagbedrag) als acties van de burger (bijvoorbeeld de toeslag reeds stopgezet door de burger).

De details van de CAF-zaken zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport. In bijlage 2 staan 150 CAF-zaken omdat de CAF-zaak Diageo (bij CAF **<naam>**) hierin gesplitst is opgenomen. Bij ongeveer 3.700 burgers zijn toeslagen stopgezet na bij de burger uitgevoerd onderzoek. Het percentage burgers voor wie ten minste één toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan lijkt (bij grotere CAF-zaken van meer dan 100 burgers) vanaf juli 2016 te dalen.

Vraag 3b En heeft de Belastingdienst aanwijzingen dat de nationaliteit bij deze behandeling een bepalende rol heeft gespeeld?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij kennisgenomen van de CAF-dossiers en zijn interviews gehouden.

Zoals bij vraag 2a aangegeven bieden de 149 CAF-dossiers aanvullende informatie over de processtappen in elke CAF-zaak die voorafgingen aan het besluit tot behandeling van de burgers. De Belastingdienst heeft daartoe beschikbare documenten per CAF-zaak verzameld en de inzichten samengevat in een oplegvel. Het oplegvel geeft onder andere aan of nationaliteit een rol heeft gespeeld bij de behandeling van een CAF-zaak. De Belastingdienst heeft informatie aan de Autoriteit Persoonsgegevens beschikbaar gesteld om een oordeel te geven of nationaliteit bij de behandeling een bepalende rol heeft gespeeld.

Vraag 3c In hoeverre heeft nationaliteit als indicator een rol gespeeld?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij kennisgenomen van de CAF-dossiers en vergaderverslagen en zijn interviews gehouden.

Uitgaande van de informatie die in de CAF-dossiers is opgenomen hebben wij in ongeveer 100 (van de 149) CAF-dossiers aanvragen voor zoekopdrachten en/of de zoekopdrachten zelf aangetroffen waarbij onder andere eerste en tweede nationaliteit als attribuut zijn opgevraagd. Wij hebben niet vast kunnen stellen of nog meer van dergelijke zoekopdrachten zijn uitgevoerd. Deze zoekopdrachten werden door Handhavingsregie van de directie Toeslagen uitgevoerd bij de behandeling van CAF-zaken. De tweede nationaliteit is overigens ook in het Toeslagen Volg Systeem opgenomen. De staatssecretaris van het ministerie van Financiën heeft op 27 februari 2020 aan de Tweede Kamer aangegeven dat de tweede nationaliteit inmiddels voor 98% uit het Toeslagen Volg Systeem is verwijderd.

Eén dossier van een CAF-zaak in productie bevat een selectie waarbij een specifieke nationaliteit aan de orde is.

Aan de hand van vergaderverslagen hebben wij geconstateerd dat bij 3 behandelingen in het MT Toeslagen in 2012 en 2013 een specifieke nationaliteit een rol heeft gespeeld. Dit betreft de volgende tekstpassages waarbij de laatste twee tekstpassages een samenhang hebben met de op dat moment recent geconstateerde Bulgarenfraude.

In het handhavingsplan 2012 is opgenomen dat er onderzoek zal worden gedaan naar het compliance niveau van arbeidsmigranten. Bij de analyse is specifiek ingezoomd op arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië. De bevindingen duiden op grote hoeveelheden onrechtmatige toekenningen (zorgtoeslag en huurtoeslag) In bijgaand memo wordt een voorstel gedaan hoe de onrechtmatige toekenningen 2010, 2011 kunnen worden teruggedraaid en 2012 worden gestopt (bron verslag MT Toeslagen d.d. 10-7-2012).

Gesproken wordt nog hoe om te gaan met het boetebeleid. Voor de Bulgaren moeten sowieso boetes opgelegd worden. Afgesproken wordt dat eerst de feiten worden verzameld en dat dan een aantal scenario's worden uitgeschreven. Dit stuk zal dan in het MT besproken worden (bron verslag MT Toeslagen d.d. 4-6-2013).

Afgesproken was dat geen uitstel van betaling zou worden verleend bij opgelegde boetes bij Bulgaren. ...merkt op dat er een groep is waarbij dit wel zou moeten. Uitstel van betaling is alleen mogelijk bij gemotiveerde bezwaren, waarvan we vastgesteld hebben dat we aan het bezwaar tegemoet zullen komen. De aanpak is akkoord maar moet nog wel eerst worden afgestemd met DGBel (bron verslag MT Toeslagen d.d. 1-10-2013).

Overigens doet de Autoriteit Persoonsgegevens op dit moment een onderzoek dat ziet op de vraag of de Belastingdienst gegevens betreffende de nationaliteit van kinderopvangtoeslagaanvragers rechtmatig verwerkt in de zin van de AVG.

Vraag 3d Is dit beleid geweest of automatisch (geselecteerd door computer)?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij in aanvulling op vraag 3c de vanaf 1 januari 2013 gebruikte risicoselectiemodellen beoordeeld.

Het risicoselectiemodel (niet specifiek voor CAF) dat wordt gebruikt in de reguliere aanvraagprocedure bepaalt of aanvragen van toeslagen een hoog risico op fouten bevatten. Het wel of niet hebben van de Nederlandse nationaliteit (de Nederlandse nationaliteit of het hebben van een geldige verblijfstatus is een voorwaarde voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag) is één van de indicatoren die gebruikt is in de periode 18 april 2014 tot 22 oktober 2018 bij de risicokwalificatie van de aanvraag van kinderopvangtoeslag. Het risicoselectiemodel bevat een samenstel van indicatoren die wordt aangepast op basis van de resultaten van het toezicht. Hiermee is het inderdaad beleid dat het wel of niet hebben van de Nederlandse nationaliteit werd aangeboden aan het risicoselectiemodel, maar werd het al dan niet gebruiken hiervan geautomatiseerd bepaald door het zelflerende systeem. De risicokwalificatie kan, samen met andere indicatoren, van invloed zijn op de intensiteit van de beoordeling van een aanvraag. De

intensiteit wordt uiteindelijk door de behandelaar bepaald. Zie het antwoord op vraag 5c voor meer informatie over intensievere behandeling.

De bij het antwoord op vraag 3c genoemde zoekopdrachten die door de Belastingdienst werden uitgevoerd bij de behandeling van CAF-zaken werden door de behandelaar aangevraagd.

Vraag 4a Is er sprake van stopzetting van lopende voorschotten op toeslagen en zo ja, heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen en hoe is dit beeld opgebouwd?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij een analyse uitgevoerd op het CAF-bestand op persoonsniveau.

Uit het CAF-bestand op persoonsniveau blijkt dat sprake is van stopzetting van lopende voorschotten op toeslagen. Een stopzetting betreft het geheel of voor een bepaalde periode stopzetten van een toeslag. De Belastingdienst heeft in het CAF-bestand op persoonsniveau per CAF-zaak in beeld welke toeslagen voor welke burgers zijn gestopt. Tevens blijkt uit het CAF-bestand op persoonsniveau wat de reden is van stopzetting van de toeslag en of de stopzetting van de toeslag heeft plaatsgevonden voordat onderzoek bij de burger was gedaan. In dit verband merken wij op dat bij 173 burgers, behorende bij 31 CAF-zaken, ten onrechte door de Belastingdienst in het CAF-bestand op persoonsniveau is aangeven dat in het kader van de behandeling van de CAF-zaak toeslagen zijn stopgezet voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Zie hiervoor het antwoord op vraag 2a.

Vraag 4b In hoeverre zijn deze stopzettingen en herzieningen van voorgaande toeslagjaren vergelijkbaar met CAF11? Aan de hand van met name de uitspraak van de Raad van State in 2016* en het rapport van de Ombudsman in 2017 zullen criteria voor de vergelijkbaarheid worden bepaald.

*Gehanteerd is de uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2017

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij een analyse uitgevoerd op het CAF-bestand op persoonsniveau. Bij deze analyse is een onderscheid gemaakt tussen de CAF11-zaak en de overige CAF-zaken. In overleg met de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen zijn criteria (situaties) benoemd waar de burger bij de CAF11-zaak last van had en die relevant kunnen zijn voor de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen om de overige CAF-zaken te bepalen die vergelijkbaar zijn met de CAF11-zaak. Deze criteria kunnen zich overigens ook hebben voorgedaan bij de behandeling van burgers buiten de toeslaggerelateerde CAF-zaken.

Hieronder per criterium de vergelijking tussen de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken. De in de antwoorden op de onderzoeksvragen 4 tot en met 7 opgenomen tabellen en toelichtingen daarop zijn op het niveau van de burger. Een burger die te maken heeft met meerdere CAF-zaken is één keer meegeteld. Daarom is het aantal burgers dat betrokken is bij de CAF11-zaak plus het aantal burgers dat betrokken is bij de 148 overige CAF-zaken niet gelijk aan het totaal aantal gepresenteerde burgers in de tabellen. In bijlage 2 van het rapport staat, op het niveau van de CAF-zaak, het aantal burgers dat bij de CAF-zaak is betrokken. Ook hier geldt dat omdat een burger te maken kan hebben met meerdere CAF-zaken, het aantal burgers niet exact aansluit op de tabellen en toelichtingen in de antwoorden op de onderzoeksvragen 4 tot en met 7 die op het niveau van de burger zijn. Hierbij is een burger die te maken heeft met meerdere CAF-zaken één keer meegeteld.

Onze bevinding is dat CAF-zaken (en de burgers daarbinnen) qua stopzettingen unieke kenmerken hebben en daardoor beperkt vergelijkbaar zijn. Zoals uit bijlage 2 blijkt, zijn de aantallen/percentages voor de onderscheiden criteria bij de diverse CAF-zaken verschillend. Ook kunnen er verschillende oorzaken ten grondslag liggen aan het stopzetten van de toeslag nadat onderzoek was gedaan en het gegrond verklaren van een bezwaarschrift. Mede daarom is het voor de berekening van compensatiebetalingen naar onze mening nodig om de situatie per individuele burger in kaart te brengen en te beoordelen.

- Wel of geen stopzetting toeslag, waarbij wordt aangegeven of de toeslag met terugwerkende kracht is gestopt.

Hieronder het aantal burgers dat bij de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken is betrokken met het percentage burgers voor wie ten minste één toeslag is gestopt met een onderverdeling naar een stopzetting voordat en nadat onderzoek bij de burger was gedaan. Het onderzoek heeft ook betrekking op burgers bij wie de toeslag al was gestopt voor onderzoek te doen. Bij de CAF11-zaak is bij 91% van de burgers (280 van de 309) ten minste één toeslag stopgezet na uitgevoerd onderzoek. Hieruit kan worden afgeleid dat bij de CAF11-zaak na onderzoek is gebleken dat burgers veelal geen recht hadden op kinderopvangtoeslag. Dit op basis van de wet- en regelgeving en de uitleg daarvan op dat moment door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ons onderzoek naar 60 stopzettingen van toeslagen bij de CAF 11-zaak bevestigt dit beeld.

Bij een stopzetting na onderzoek wordt de toeslag stopgezet voor de periode waarvoor is vastgesteld dat er geen recht op toeslag was. Met als gevolg dat de invordering start van de in het verleden uitbetaalde toeslag die is gestopt

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers	309	9.402	9.631
% burgers van wie ten minste één toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	91%	36%*	38%
Aantal burgers voor wie ten minste één toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	280	3.428	3.665
% burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan	53%	12%*	13%
Aantal burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan	163	1.151	1.291

*

- Het percentage fluctueert per CAF-zaak. Zie bijlage 2 voor het percentage per CAF-zaak.
- De categorieën stoppen na onderzoek bij de burger en stoppen voor onderzoek bij de burger sluiten elkaar niet uit. Dat betekent dat één burger meegeteld kan worden in beide categorieën.
- Het % burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan bedraagt tot 1 juli 2016 21 %.

Bij ongeveer 1.300 burgers zijn toeslagen stopgezet op basis van bevindingen uit een onderzoek bij een facilitator voordat de Belastingdienst onderzoek bij de burger zelf had gedaan. Vervolgens startte het onderzoek bij de burger naar het recht op toeslag. Bij ongeveer 3.700 burgers zijn toeslagen stopgezet na uitgevoerd onderzoek. Zoals eerder aangegeven betreft dit een indicatie van het aantal burgers (zie het antwoord op vraag 2a). In de oorspronkelijk aan de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen ter beschikking gestelde informatie stond aangegeven dat bij ongeveer 80% van de burgers in de CAF11-zaak ten minste één lopende toeslag is gestopt

voordat onderzoek bij de burger was gedaan. Het daadwerkelijke percentage bedraagt ongeveer 53%.

Daarnaast is er bij 44 burgers die verbonden zijn aan 4 overige CAF-zaken ten minste één toeslag met terugwerkende kracht stopgezet voordat onderzoek bij de burger was gedaan omdat de facilitator haar activiteiten heeft gestopt of een exploitatieverbod heeft gekregen waardoor onderzoek bij de burger niet meer nodig was.

- Wel of geen duidelijkheid naar de burger toe over informatie die verstrekt moet worden.

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau aselect 263 burgers geselecteerd die een vraagbrief en/of de afspraakbevestiging (volgend op de baliebrief) hebben ontvangen. Uit de vraagbrief en de afspraakbevestiging dienen de te verstrekken bewijsstukken te blijken. Duidelijkheid betreft hier een specificatie van de door de burger op te leveren bewijsstukken. Van de 263 geselecteerde brieven waren 262 brieven duidelijk over de te verstrekken informatie. Hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken in aantallen de duidelijkheid over de te verstrekken informatie. De duidelijkheid heeft betrekking op de vraagbrief en de afspraakbevestiging en niet op de rappelbrief. Onze bevindingen inzake de rappelbrief staan hieronder.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Brief duidelijk	18	244	262
Brief onduidelijk	0	1	1

Tevens hebben wij behandelaars van de Belastingdienst bevraagd op de informatie in de rappelbrieven over ontbrekende bewijsstukken en hun informatie versterkt door een deelwaarneming van 25 rappelbrieven. Deze rappelbrieven hebben wij beschouwd voor de situatie dat burgers onvolledig zijn geweest in het aanleveren van bewijsstukken. Uit deze deelwaarneming blijkt dat er in 2014 geen rappelbrieven werden verstuurd, dat de toeslag werd gestopt en de burger geen gelegenheid werd geboden om na de in de vraagbrief genoemde reactietermijn ontbrekende bewijsstukken aan te vullen. De enige mogelijkheid was dan om formeel bezwaar te maken. Vanaf ongeveer november 2015 blijkt dat de toeslag werd gestopt maar de burger vervolgens een rappelbrief ontving met het verzoek om binnen twee weken de gevraagde bewijsstukken volledig op te leveren. Hierbij werd veelal geen duidelijkheid verschaft over de stukken die ontbraken. Hiervan hebben burgers last ondervonden. Vanaf medio 2016 hebben wij geconstateerd dat in de rappelbrief de ontbrekende bewijsstukken specifiek worden aangegeven en de burger daarna drie weken de tijd kreeg om die alsnog aan te leveren. De momenten vanaf wanneer rappelbrieven werden verstuurd zijn niet precies te bepalen omdat behandelaars met het al dan niet versturen van rappelbrieven in overgangsperiodes verschillend omgingen.

- Wel of niet meer bewijsstukken opgevraagd dan bij reguliere behandeling.

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau aselect 263 burgers geselecteerd die een vraagbrief en/of de afspraakbevestiging (volgend op de baliebrief) hebben ontvangen. Uit de vraagbrief en de afspraakbevestiging dienen de te verstrekken bewijsstukken te blijken. Meer betreft een langere periode dan bij controles in het reguliere aanvraagproces. Dit is het kenmerk van de behandeling van burgers die verbonden zijn aan CAF-zaken waarbij controles naast de actualiteit ook op het verleden gericht zijn. Dit duiden wij aan met een intensieve uitvraag. Van de 263 geselecteerde brieven laten 258 brieven een intensieve uitvraag zien. Hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken in aantallen of al dan niet meer informatie is opgevraagd dan bij controles in het reguliere aanvraagproces.

Vaak betreft de intensieve uitvraag een deel van de burgers dat aan de CAF-zaak is verbonden. De redenen hiervoor verschillen en betreffen onder andere de bevindingen in het vooronderzoek, de mogelijke omvang van het misbruik van toeslagen en de beschikbare behandelcapaciteit.

Zie voor een toelichting op intensieve uitvraag het antwoord op vraag 5c.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Intensieve uitvraag	18	240	258
Geen intensieve uitvraag	0	5	5

Van de 258 intensieve uitvragen wordt bijna altijd informatie over twee jaren opgevraagd.

- Behandelaar toeslagaanvraag en bezwaar verschillend

Volgens de Algemene wet bestuursrecht mag de beslissing op het bezwaarschrift niet worden genomen door degene die het besluit heeft genomen waartegen bezwaar wordt gemaakt. Dit om een objectieve behandeling van de bezwaarschriften te bevorderen. Hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken het aantal keer dat bij de door ons via een deelwaarneming van 72 aselect geselecteerde bezwaarschriften het bezwaar door een andere medewerker is behandeld dan de toeslagaanvraag.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Door andere medewerker behandeld	5	65	70
Niet door andere medewerker behandeld	0	2	2

- Wel of geen tweede beoordelaar.

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau via een deelwaarneming aselect 25 burgers geselecteerd voor wie een beslissing op een bezwaarschrift heeft plaatsgevonden en 25 burgers voor wie een beslissing inzake de kwalificatie "opzet/grove schuld" (o/gs) is geweest.

Gedurende het behandeltraject in fase 2 worden belangrijke beslissingen genomen die zich lenen voor een collegiale toetsing. De meest in het oog springende beslissingen zijn beslissingen op bezwaarschriften en beslissingen om de kwalificatie o/gs toe te kennen. De kwalificatie o/gs verhindert het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling waardoor de gehele schuld binnen 24 termijnen moet worden voldaan. Hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken of bij de 25 beslissingen inzake bezwaar en de 25 beslissingen inzake de kwalificatie o/gs of uit het dossier van de Belastingdienst al dan niet een tweede beoordelaar (vierogenprincipe) blijkt. Een tweede beoordelaar is voor beslissingen op een bezwaarschrift, beslissingen inzake de kwalificatie o/gs en andere beslissingen in het behandeltraject (met uitzondering van een individuele beschikking en het forceren van een beschikking) niet voorgeschreven. Bij de door ons geselecteerde beslissingen waarbij een 2e beoordelaar betrokken is geweest is de 2e beoordelaar tot dezelfde conclusie gekomen als de 1e beoordelaar.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
2e beoordelaar bezwaar waargenomen in dossier	1	4	5
2e beoordelaar o/gs waargenomen in dossier	0	8	8
Geen 2e beoordelaar waargenomen in dossier	1	36	37

- Redenen stopzetting toeslag.

Er zijn diverse redenen die door de Belastingdienst zijn gehanteerd bij het stopzetten van een toeslag nadat onderzoek bij de burger was gedaan. Hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken het aantal keer dat een bepaalde reden is gebruikt bij het stopzetten van een toeslag nadat onderzoek bij de burger was gedaan. Er zijn meer redenen dan het aantal burgers voor wie ten minste één toeslag is gestopt na onderzoek omdat bij een stopzetting meerdere redenen van toepassing kunnen zijn.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan.	280	3.428	3.665
Bewijsstukken onvolledig	218	2525	2743
Geen reactie op brieven	41	1753	1794
Niet verschenen bij balie	28	642	670
Bewijsstukken onjuist	106	484	590
Betalingen niet of onvoldoende bewezen	158	367	525
Geen afspraak gemaakt	43	350	393
Overige gronden	22	809	831

- Bezwaar wel of niet binnen wettelijke termijn afgehandeld.

Volgens de Algemene wet bestuursrecht moet de Belastingdienst uiterlijk binnen 84 dagen beslissen op bezwaarschriften, tenzij de burger instemt met een langere periode. Zie voor een toelichting op deze termijn het antwoord op vraag 7b. Hieronder het aantal burgers dat bij de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken is betrokken met het percentage burgers dat bezwaar heeft gemaakt tegen ten minste één CAF-gerelateerde beslissing in het behandeltraject, het percentage burgers daarvan voor wie de afhandeling van ten minste één bezwaarschrift langer dan 84 dagen heeft geduurd en de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van bezwaarschriften. Een mogelijk gevolg van de lange doorlooptijden voor de behandeling van bezwaarschriften is dat burgers al invorderingsrente verschuldigd konden zijn vanaf het moment van invordering. Als aan het bezwaar tegemoet wordt gekomen is de invorderingsrente niet verschuldigd.

Er kan niet uitgesloten worden dat de overschrijding en gemiddelde doorlooptijd betrekking hebben op niet CAF-gerelateerde bezwaren, al wordt het effect hiervan als verwaarloosbaar beschouwd. Bij het benaderen van het percentage burgers voor wie de afhandeling langer dan 84 dagen heeft geduurd is uitgegaan van het bezwaar bij een burger met de langste doorlooptijd. De gemiddelde

doorlooptijd van het bezwaar is benaderd aan de hand van het gemiddelde per burger die bezwaar heeft gemaakt en niet aan de hand van het gemiddelde van de bezwaarschriften.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers	309	9.402	9.631
% burgers met ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar	80%	15%*	17%
Aantal burgers met ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar	247	1.428	1.644
% van burgers met ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar bij wie overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar heeft plaatsgevonden	94%	70%	73%
Aantal burgers met ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar bij wie overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar heeft plaatsgevonden	232	994	1.195
Gemiddelde doorlooptijd van bezwaar per burger met ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar in dagen	352	165	190

*Het percentage fluctueert per CAF-zaak.

- Bezwaar wel of niet toegewezen.

De mate waarin het bezwaar gegrond is verklaard is hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken. Wij merken hierbij op dat een bezwaar ook gegrond kan zijn verklaard, omdat de burger op het moment van bezwaarbehandeling voor het eerst de eerder gevraagde maar toen door de burger niet verstrekte bewijsstukken heeft aangeleverd. Bij de door ons onderzochte bezwaarbehandelingen bij de CAF11-zaak bleek dat de burgers in ongeveer 60% van deze gevallen op het moment van bezwaarbehandeling voor het eerst de eerder gevraagde (aanvullende) bewijsstukken alsnog hebben aangeleverd.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers	309	9.402	9.631
Aantal burgers met minimaal 1 CAF-gerelateerd bezwaar	247	1.428	1644
% burgers met bezwaar bij wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is	49%	41%	42%
Aantal burgers bij wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is	120	583	692

Het betreft hier een indicatie van het aantal burgers bij wie ten minste één CAF-gerelateerd bezwaar gegrond is verklaard omdat niet alle velden hiervoor waren aangevuld in het CAF-bestand op persoonsniveau.

- Wel of geen kwalificatie "opzet/grove schuld" (o/gs) en persoonlijke betalingsregeling.

Consequentie van de kwalificatie o/gs is dat geen persoonlijke betalingsregeling kan worden toegekend. Zie voor een toelichting op de kwalificatie o/gs het antwoord op vraag 8a. Hieronder het aantal burgers dat bij de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken is betrokken met het aantal burgers dat op enig moment de kwalificatie o/gs heeft of heeft gehad. Wij hebben niet onderzocht of de kwalificatie 'opzet/grove schuld' al dan niet terecht is toegekend.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers	309	9.402	9.631
% burgers met de kwalificatie o/gs	11%	6%	6%
Aantal burgers met de kwalificatie o/gs	35	577	602

- Afwijkend behandelen en toezicht.

Iedere burger kan (opnieuw) een toeslag aanvragen. In de situatie dat voor de burger een versterkt toezicht geldt zal de behandeling van de toeslagaanvraag niet automatische worden afgedaan maar handmatig en intensiever plaatsvinden. Versterkt toezicht geldt voor burgers die de kwalificaties afwijkend behandelen en toezicht door fraudeteam hebben. De kwalificatie afwijkend behandelen wordt door de behandelaar, afhankelijk van de situatie van de burger, wel of niet toegekend. Of voor de burger toezicht door fraudeteam geldt wordt beoordeeld door het fraudeteam. Een behandelaar kan de burger ter beoordeling aanleveren bij het fraudeteam. Hieronder het aantal burgers dat bij de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken is betrokken met het aantal burgers voor wie op enig moment afwijkend behandelen en toezicht door fraudeteam gold voor ten minste één toeslagsoort. In dit verband merken wij op dat behandelaars ook uitsluitlijsten kunnen gebruiken om af te dwingen dat een toeslag pas kan worden toegekend nadat het onderzoek bij de burger is afgerond.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers	309	9.402	9.631
% burgers afwijkend behandelen	19%	45%	44%
Aantal burgers afwijkend behandelen	59	4.192	4.235
% burgers met toezicht door fraudeteam	2%	14%	14%
Aantal burgers met toezicht door fraudeteam	5	1.297	1.301

Vraag 4c In hoeverre is er richting de burgers duidelijk gecommuniceerd welke bewijsstukken moesten worden aangeleverd?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau aselect 263 burgers geselecteerd die een vraagbrief en/of de afspraakbevestiging (volgend op de baliebrief) hebben ontvangen. Uit de vraagbrief en de afspraakbevestiging dienen de te verstrekken bewijsstukken te blijken. Duidelijkheid betreft hier een specificatie van de door de burger op te leveren bewijsstukken. De duidelijkheid heeft betrekking op de vraagbrief en de afspraakbevestiging en niet op de rappelbrief. Van de 263 geselecteerde brieven waren 262 brieven duidelijk over de te verstrekken informatie. Zie hiervoor de tweede tabel in het antwoord op vraag 4b.

Vraag 4d In hoeverre is rekening gehouden met de reactietermijn voor de burgers bij het aanleveren van bewijsstukken?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau aselect 290 burgers geselecteerd die een vraagbrief en/of baliebrief hebben ontvangen. In de vraagbrief en de baliebrief is de reactietermijn voor het opleveren van bewijsstukken opgenomen. Uit deze brieven blijken de volgende reactietermijnen.

In brief opgenomen reactietermijn	Aantal brieven
Korter dan 1 week	0
Tussen de 1 en 2 weken	8
Tussen 2 en 3 weken	173
3 weken of langer	109

Uitgangspunt bij de Belastingdienst is een reactietermijn van drie weken voor de eerste vraagbrief. Deze termijn wordt niet geautomatiseerd afgedwongen en werd per behandeling verschillend toegepast.

Vraag 5a In hoeverre is de onderbouwing van de beschikking ten aanzien van de stopzetting van de voorschotten vastgelegd?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau aselect 103 burgers geselecteerd voor wie het stopzetten van een lopende toeslag na onderzoek heeft plaatsgevonden.

Van de 103 geselecteerde burgers voor wie een toeslag na onderzoek is stopgezet hebben wij voor 99 stopzettingen een vastgelegde onderbouwing in het dossier van de burger en in de beoordelingsbrief aangetroffen.

Van 50 bezwaren die vervolgens zijn afgewezen vanwege onvolledig of onjuist bewijsmateriaal hebben wij vastgesteld dat in 39 gevallen sprake was van een vastgelegde onderbouwing in het dossier van de burger en in de beoordelingsbrief van deze onvolledigheid of onjuistheid. In 11 gevallen was dat niet goed te beoordelen omdat de motivering in het dossier niet geëxpliciteerd was.

Vraag 5b Heeft de Belastingdienst in beeld welke stopzettingsgronden in hoeveel gevallen gehanteerd zijn?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 4b.

Vraag 5c In hoeverre is in de procedure en in de besluitvorming over het recht op KOT zowel van voorschotten in lopende jaren als in de voorgaande jaren sprake van een verzwaarde toets bij een voorgenomen besluit om toe te kennen?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij de vanaf 1 januari 2013 gebruikte risicoselectiemodellen beoordeeld, zijn interviews gehouden en zijn procedurebeschrijvingen beoordeeld.

Het spectrum waarvoor een verzwaarde toets geldt kan voor het recht op KOT (kinderopvangtoeslag) als volgt worden samengevat.

<u>Hoog risico KOT</u>
Door het risicoselectiemodel geselecteerde aanvraag van een KOT vanwege een hoog risico op fouten vanwege het voldoen aan (een combinatie van) risicovolle factoren.

<u>HOTHOR (hoge toekenning, hoog risico)</u>
Door het risicomodel geselecteerde aanvraag van een KOT uitsluitend op basis van een hoog toeslagbedrag en daarmee een risico op hoge terugvordering als sprake is van een vergissing.

<u>Fraude</u>
Situatie waarbij bedrog wordt vermoed omdat zaken mogelijk met opzet anders worden voorgesteld dan deze in werkelijkheid zijn.

CAF
Beoordeling van het recht op KOT, maar dan gerelateerd aan facilitators. Beoordeling als groep waarbij de individuele behandeling overeenkomt met hoog risico KOT.

Voor controle op de voorwaarden van KOT worden bij elk proces dezelfde bewijsstukken opgevraagd, maar in verschillende intensiteit. Waar bij Fraude, Hoog risico KOT en CAF altijd alle facturen en betaalbewijzen voor meerdere jaren worden opgevraagd, kan bij HOTHOR worden volstaan met de bewijsstukken over bijvoorbeeld twee maanden. Ook uit de deelwaarneming (zie hiervoor de derde tabel in het antwoord op vraag 4b) bleek dat bij CAF-zaken over een langere periode informatie is opgevraagd dan bij een reguliere behandeling. In 258 van de geselecteerde 263 uitvragen bij CAF-zaken was sprake van een intensieve (verzwaarde) uitvraag ten opzichte van een reguliere behandeling.

Vraag 6a Kon de toeslaggerechtigde na het stopzetten van de lopende toeslag opnieuw een toeslag aanvragen?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij de beslisregels in het toeslagensysteem beoordeeld en zijn interviews gehouden met medewerkers van de Belastingdienst.

Iedere burger kan (opnieuw) een toeslag aanvragen. In de situatie dat voor de burger een versterkt toezicht geldt zullen bij de behandeling van de toeslagaanvraag over een langere periode (en daardoor moeilijker te verzamelen) bewijsstukken worden gevraagd dan bij reguliere controles in het aanvraagproces. Versterkt toezicht geldt voor de kwalificaties afwijkend behandelen en toezicht door fraudeteam. De kwalificatie afwijkend behandelen wordt door de behandelaar, afhankelijk van de situatie van de burger, wel of niet toegekend. Of voor een burger toezicht door fraudeteam geldt wordt beoordeeld door het fraudeteam. Een behandelaar kan de burger ter beoordeling aanleveren bij het fraudeteam. In dit verband merken wij op dat behandelaars ook uitsluitlijsten kunnen gebruiken om af te dwingen dat een toeslag pas kan worden toegekend nadat het onderzoek bij de burger is afgerond.

Vraag 6b Heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen in de periode 1 januari 2013 tot heden een toeslag opnieuw is aangevraagd en hoe de aanvraag door de Belastingdienst is behandeld?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij een analyse uitgevoerd op het CAF-bestand op persoonsniveau.

Hieronder is aangegeven hoeveel burgers ten minste één keer opnieuw een toeslag hebben aangevraagd, voor hoeveel burgers daarvan dit ten minste één keer heeft geleid tot een hernieuwde toekenning van een toeslag en wat de gemiddelde tijd in dagen is geweest tussen het opnieuw aanvragen en de toekenning. Dit betreft nieuwe aanvragen voor dezelfde toeslagsoort als de stopgezette toeslag. Indien de toeslag geheel wordt toegekend dan is dit vanaf het moment van de aanvraag.

De Belastingdienst heeft voor een deel in beeld in hoeveel gevallen in de periode 1 januari 2013 tot heden een toeslag opnieuw is aangevraagd. Het betreft aanvragen door de burger via het toeslagenportaal. Telefonische aanvragen, bezwaarschriften of andere schriftelijke vormen van aanvragen kunnen door de Belastingdienst niet inzichtelijk worden gemaakt. Het percentage burgers die ten minste één keer opnieuw een toeslag heeft aangevraagd is derhalve in werkelijkheid hoger dan hieronder aangegeven.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
% burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aangevraagd	38%	19%	19%
Aantal burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aangevraagd	116	1.777	1.858
% burgers daarvan die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	85%	76%	77%
Aantal burgers daarvan die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	99	1.357	1.425
Gemiddelde tijd tussen aanvraag en toekenning (in dagen)	116	110	110

Vraag 7a In hoeverre is de onderbouwing van een eventueel bezwaar- of beroepsbehandeling vastgelegd?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aselect 20 bezwaarbehandelingen en 5 beroepsbehandelingen geselecteerd waarvoor wij de onderbouwing hebben beoordeeld.

Voor de 20 geselecteerde bezwaarbehandelingen hebben wij een onderbouwing in de dossiers van de burgers in het toeslagensysteem aangetroffen. Voor de 5 geselecteerde beroepsbehandelingen hebben wij vastgesteld dat hieraan een beroepsdossier ten grondslag ligt. Bij de Belastingdienst houdt een afzonderlijk cluster zich bezig met dossiervorming en de volledigheid van dossiers. Op dit moment loopt er een hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over wat precies onder het volledige dossier van een onderzoek (bij in dit geval een gastouderbureau) moet worden verstaan en of alle gegevens uit dit volledige onderzoekdossier wel mogen worden verstrekt aan een vraagouder. Voor alle bezwaar- of beroepsbehandelingen hebben wij een vastgelegde onderbouwing in een brief of beschikking aangetroffen.

Vraag 7b Heeft de Belastingdienst in beeld in hoeveel gevallen en met welke termijn de wettelijke termijn voor bezwaar- of beroepsbehandeling is overschreden?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij een analyse uitgevoerd op het CAF-bestand op persoonsniveau.

De Belastingdienst heeft de werkelijke termijnen voor bezwaar- en beroepsbehandeling opgenomen in het CAF-bestand op persoonsniveau. De toegestane termijnen voor bezwaar- en beroepsbehandeling blijken uit de Algemene wet bestuursrecht. Volgens de Algemene wet bestuursrecht moet de Belastingdienst binnen 6 weken na ontvangst van het bezwaarschrift beslissen op het bezwaar. De Belastingdienst kan de beslistermijn eenzijdig verdagen met ten hoogste 6 weken. De Belastingdienst moet dit schriftelijk mededelen aan de burger. Na deze periode is verder uitstel mogelijk met instemming van de burger. De Belastingdienst heeft de instemming van de burger onvolledig in beeld waardoor zij de confrontatie tussen de werkelijke termijnen en de wettelijke termijnen niet voor iedere burger kan uitvoeren. Uit uitgevoerd aanvullend onderzoek naar 60 burgers die met bezwaarbehandeling te maken hebben gehad blijkt dat bij de bezwaarbehandeling veelal uitstel met de burgers schriftelijk werd overeengekomen maar dat de met de burgers afgesproken termijn werd overschreden. De burger had de

mogelijkheid om niet in te stemmen met het uitstelverzoek van de Belastingdienst maar dit bespoedigde niet de bezwaarbehandeling.

De werkelijke termijnen voor bezwaarbehandeling in het CAF-bestand op persoonsniveau hebben wij geconfronteerd met een afhandelingstermijn van 84 dagen (2*6 weken*7 dagen). Hieruit blijkt dat in 1.195 gevallen de termijn van 84 dagen voor bezwaarbehandeling is overschreden. De gemiddelde doorlooptijd van bezwaarschriften bij een burger is 190 dagen.

	Totaal
Aantal burgers	9.631
% burgers met ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar	17%
% burgers met bezwaar met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar	73%
Aantal burgers met overschrijding termijn van 84 dagen bij ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar	1.195
Gemiddelde doorlooptijd van bezwaar in dagen (per burger) bij CAF-gerelateerde bezwaren	190

Ook bezwaren die niet aan CAF-zaken gerelateerd zijn werden overigens niet altijd binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

Vraag 8a In hoeverre is het invorderingsproces op zorgvuldige wijze verlopen?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben wij aan de hand van het CAF-bestand op persoonsniveau aselect 25 burgers geselecteerd voor wie de kwalificatie 'opzet/grove schuld' van toepassing is of is geweest. Tevens hebben wij het door de Belastingdienst uitgevoerde invorderingsonderzoek bestudeerd.

In relatie tot de zorgvuldigheid van het invorderingsproces zijn er bevindingen die hieronder zijn aangegeven.

Bij het invorderen wordt het reguliere invorderingsproces van de Belastingdienst gevolgd. Specifiek voor de invordering van toeslagen is dat er een standaard betalingsregeling van 24 maanden is. Als burgers daar niet aan kunnen voldoen dan kan er verzocht worden om een persoonlijke betalingsregeling. Voor het toekennen van deze persoonlijke betalingsregeling moet er, conform de Leidraad Invordering (gebaseerd op artikel 7 lid 6 Uitvoeringsregeling AWIR), beoordeeld worden of de toeslagschuld is ontstaan door 'opzet/grove schuld'.

Medio oktober 2019 is door de Belastingdienst, in opdracht van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, geïnventariseerd welke invorderingsgevallen schrijnend zijn omdat er sprake is van een combinatie van verschillende aspecten zoals de kwalificatie 'opzet/grove schuld', dwanginvordering, lange doorlooptijden, verrekening boven de 5.000 euro en schuldsanering. Er zijn door de Belastingdienst 25 schrijnende gevallen nader bezien die het zwaarst geraakt zijn. De 25 schrijnende gevallen zijn niet representatief voor het totaal en zijn niet specifiek gerelateerd aan CAF-zaken. Hieruit komt ten aanzien van het naleven van de invorderingsprocedures naar voren dat door de lange doorlooptijden van bezwaar en beroep in de toekenningsfase er al vrij veel invorderingsrente door burgers verschuldigd was vanaf het moment van invorderen. Als aan het bezwaar wordt tegemoet gekomen is geen invorderingsrente verschuldigd.
Voor de lange doorlooptijden van bezwaar verwijzen wij naar het antwoord op vraag 7b waaruit een gemiddelde doorlooptijd van bezwaar van 190 dagen blijkt voor CAF-gerelateerde zaken. Ook is door de Belastingdienst geconstateerd dat in veel van de 25 schrijnende gevallen onterecht geen uitstel van betaling in de bezwaarfase is verleend (als er sprake is van een gemotiveerd bezwaar tegen de terugvordering moet de invordering in beginsel worden aangehouden) of dat het uitstel

onterecht is ingetrokken (tijdens behandeling van bezwaar is uitstel ingetrokken). Door het onterecht vervallen van uitstel van betaling zijn er ten onrechte invorderingsmaatregelen genomen.

In de door de Belastingdienst geselecteerde 25 schrijnende gevallen zitten ook gevallen met de kwalificatie 'opzet/grove schuld'. De kwalificatie 'opzet/grove schuld' verhindert het toekennen van een persoonlijke betalingsregeling, en kan ook reden zijn om geen uitstel van betaling te verlenen in verband met een ingediend bezwaarschrift. Voor de door ons aselect geselecteerde 25 burgers (dit zijn andere burgers dan de 25 schrijnende gevallen) met de kwalificatie 'opzet/grove schuld' hebben wij in alle gevallen een vastgelegde onderbouwing in een brief of beschikking aangetroffen voor de toekenning van de kwalificatie 'opzet/grove schuld'. In 8 gevallen is een tweede beoordelaar betrokken geweest bij het toekennen van de kwalificatie 'opzet/grove schuld'. Deze kwalificatie, die verstrekkende gevolgen voor de burgers kan hebben, kent de Belastingdienst toe op basis van een interne werkinstructie (gebaseerd op de Uitvoeringsregeling AWIR) waarin richtlijnen/aandachtspunten en voorbeelden zijn opgenomen. Bij het toekennen van deze kwalificatie is in veel gevallen geen tweede beoordelaar betrokken. Dit was formeel niet voorgeschreven, maar was gezien de gevolgen van de beslissing van de Belastingdienst voor de burger wel wenselijk geweest. Er is naast de CAF11-zaak in 95 overige CAF-zaken sprake van burgers die op enig moment de kwalificatie 'opzet/grove schuld' hebben gekregen. Dit betreft ongeveer 600 burgers.

Vraag 8b Heeft de Belastingdienst in beeld om hoeveel invorderingen het gaat?

De belastingdienst heeft de openstaande en door burgers betaalde vorderingen in beeld. De Belastingdienst kan met behulp van het CAF-bestand op persoonsniveau en de invorderingsgegevens de splitsing in beeld brengen tussen reguliere toeslagen-invorderingen en toeslagen-invorderingen die samenhangen met CAF-zaken. Dit door data van stopzettingen en data van invorderingen uit verschillende systemen met elkaar te confronteren.

Vraag 9a Wanneer wist de ambtelijke leiding en politieke top van het onrechtmatig handelen en andere problemen?

De andere problemen betreffen het evident onzorgvuldig handelen en de gevolgen hiervan voor toeslaggerechtigden.

Ook is ons gevraagd te onderzoeken of en wanneer de ambtelijke en politieke top van problemen op de hoogte was. Dit hebben wij beoordeeld op basis van een door de Belastingdienst gemaakte tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. Wij hebben deze tijdlijn geverifieerd met de onderliggende informatie van de Belastingdienst. De dossiers van de directeur-generaal Belastingdienst aan opvolgers in dezelfde functie, het dossier van de Staatssecretaris bij overdracht aan de opvolger in dezelfde functie in 2014 en een aantal vergaderverslagen hebben wij niet ontvangen. Tevens hebben wij de ambtelijke top en relevante directeuren van het ministerie van Financiën gevraagd aan te geven of zij weet hebben van relevante feiten die niet uit de tijdlijn blijken. Eén functionaris heeft daarbij aangegeven door zijn geringe betrokkenheid geen oordeel te kunnen vormen of uitspraak te kunnen doen over de tijdlijn.

De behandeling van een CAF-zaak door de Belastingdienst bestaat uit vele stappen, handelingen en beslissingen. Deze stappen, handelingen en beslissingen kennen verschillende tijdlijnen voor wat betreft het op de hoogte zijn van de ambtelijke top (één of meer leden van de Bestuursraad van het ministerie van Financiën) en de politieke top (de minister of de staatssecretaris van het ministerie van Financiën) van de effecten hiervan.

Tot de wijziging van het Organisatie- en mandaatbesluit ministerie van Financiën in juli 2018 was voor de Belastingdienst de Directeur-Generaal Belastingdienst de schakel tussen de Belastingdienst en de politieke top. Van het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan was de Directeur-Generaal Belastingdienst op het hieronder aangegeven moment op de hoogte maar behoeven de overige leden van de bestuursraad niet op datzelfde moment op de hoogte te zijn geweest. Uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en rapportages van de Nationale ombudsman zijn openbaar. Wij hebben als uitgangspunt gehanteerd dat deze bij de ambtelijke top en de politieke top op moment van openbaarmaking bekend zijn.

Voor medio 2014 hebben de ambtelijke en politieke top via verschillende documenten en/of overleggen informatie ontvangen over:

- het overschrijden van beslistermijnen inzake ingediende bezwaarschriften,
- de intensieve uit vraag van bewijsstukken,
- de onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken,
- het ontbreken van proportionaliteit (maatwerk) en
- het ontbreken van de mogelijkheid voor een persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie ' opzet / grove schuld')

Van het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan was de ambtelijke top in ieder geval in september 2013 op de hoogte.

De gevolgen voor burgers van voornoemde stappen, handelingen en beslissingen worden voor een belangrijk deel in ieder geval duidelijk in het rapport van de Nationale Ombudsman uit augustus 2017 over de CAF 11-zaak.

1. Het stopzetten van toeslagen voordat onderzoek bij de burger was gedaan

- De ambtelijke top is in ieder geval op de hoogte in september 2013. In het MT fraude (voorzitter Directeur-Generaal Belastingdienst) wordt dan besloten om massaal de toeslagen van een gastouderbureau stop te gaan zetten. In het weekverslag van het CAF-team, (welke verslagen onder andere werden verzonden aan de leden van het MT Fraude) staat: *indien een klant kan bewijzen (niet waarschijnlijk) dat het in zijn geval ten onrechte is moet hij daar maar mee komen. Motto wat wij willen uitstralen dat we in dergelijke meer dan reële twijfelgevallen niet uitkeren voordat bewezen is dat het wel klopt.*
- Politieke top is in ieder geval op de hoogte in augustus 2017. Dan wordt het rapport Geen Powerplay maar fair play van de Nationale ombudsman aangeboden, waarin staat: *Toeslagen heeft bij deze toezichtactie onvoldoende rekening gehouden met de belangen en met de financiële afhankelijkheid van de toeslaggerechtigden en heeft het burgerperspectief uit het oog verloren. Hij heeft eenzijdig gehandeld vanuit de veronderstelling dat hier sprake was van misbruik. Toeslagen had alle 232 verdachte toeslaggerechtigden op 9 juli 2014 feitelijk al schuldig verklaard door de voorschotten per 1 september stop te zetten.*

- Overigens ontving de Nationale ombudsman in januari 2009 enkele tientallen klachten van ouders aan wie, zonder voorafgaand bericht, de kinderopvangtoeslag niet meer werd uitbetaald door Toeslagen. De reden dat niet meer werd uitbetaald was een fraudeonderzoek dat door de Belastingdienst werd uitgevoerd bij enkele gastouderbureaus waarvan de ouders klant waren. De Nationale ombudsman concludeerde in haar rapport van februari 2010 dat de onderzochte gedraging van Toeslagen behoorlijk is ten aanzien van het stopzetten van de kinderopvangtoeslag ten tijde van het fraudeonderzoek door de Belastingdienst.

2. Het overschrijden van beslistermijnen inzake ingediende bezwaarschriften

- De ambtelijke en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in december 2012. In een notitie aan de staatssecretaris van het ministerie van Financiën inzake bezwaren kinderopvangtoeslag 2010 en vragen van de Nationale ombudsman hierover wordt een toelichting gegeven op de achterstand in bezwaar.

- In oktober 2014 wordt in het MT Toeslagen aangegeven: *oplopen werkvoorraad bezwaren te behandeling in TVS: het probleem wordt onderkend. Op dit moment is er geen oplossing voorhanden.*

3. De intensieve uitvraag van bewijsstukken

- De ambtelijke top en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in mei 2013. *Vanaf april 2013 geldt dat aanvragen met een verhoogd frauderisico extra worden gecontroleerd. Deze maatregel heeft tot gevolg dat de betrokken aanvragers langer op een voorschot moeten wachten, omdat de Belastingdienst moet wachten op gegevens van derden (bijvoorbeeld van kinderopvanginstellingen) en/of aanvragers naar de balie moeten komen om te bewijzen dat de verstrekte gegevens kloppen (bijvoorbeeld met*

werkgeversgegevens, die de Belastingdienst dan kan verifiëren). Deze werkwijze is in mei 2013 overgenomen in een brief van de staatssecretaris van het ministerie van Financiën over maatregelen ter bestrijding van fraude bij toeslagen. Zie het antwoord bij vraag 1b.

4. De onduidelijkheid over ontbrekende bewijsstukken

- De ambtelijke en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in februari 2014. Dan wordt een rapport van de Nationale ombudsman aangeboden, waarin staat: *in reactie op de klacht van 2013 gaf de Belastingdienst aan dat om de resterende kinderopvangtoeslag te kunnen toekennen meer gegevens nodig waren dan alleen maandstaten. In zijn brief hierover van 11 juli 2013 gaf de Belastingdienst niet aan om welke aanvullende gegevens het dan moest gaan. Daarmee heeft de Belastingdienst naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet open en eerlijk gecommuniceerd over de procedurele kansen van verzoekster en over de bewijsstukken die zij op dat moment nodig achtte om de resterende kinderopvangtoeslag alsnog te kunnen toekennen.*
- Overigens ontving de Nationale ombudsman in januari 2009 enkele tientallen klachten over de informatieverstrekking door de Belastingdienst van ouders aan wie, zonder voorafgaand bericht, de kinderopvangtoeslag niet meer werd uitbetaald door Toeslagen. De reden dat niet meer werd uitbetaald was een fraudeonderzoek dat door de Belastingdienst werd uitgevoerd bij enkele gastouderbureaus waarvan de ouders klant waren. De Nationale ombudsman geeft in haar rapport van februari 2010 aan: *het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat overheidsinstanties burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. In een geval als het onderhavige impliceert dit dat de Belastingdienst de vraagouders en overige betrokkenen tijdig en correct informeert over de door de Belastingdienst gemaakte keuzes en alle betrokkenen duidelijk wijst op wat er van hen wordt verwacht en welke opties verder openstaan.*

5. Het ontbreken van proportionaliteit (maatwerk)

- De ambtelijke top en de politieke op zijn in ieder geval op de hoogte in oktober 2012. In een memo aan de staatssecretaris van het ministerie van Financiën inzake de casus Appelbloesem wordt de grote impact gesignaleerd van het volledig terugvorderen van de kinderopvangtoeslag bij het niet (volledig) voldoen van de eigen bijdrage.
- In april 2014 is de Parel een soortgelijke casus. Dan wordt de staatssecretaris van het ministerie van Financiën inzake de Parel geïnformeerd over de grote impact van het volledig terugvorderen van de kinderopvangtoeslag bij het niet (volledig) voldoen van de eigen bijdrage. In november 2014 wordt de staatssecretaris van het ministerie van Financiën wederom geïnformeerd over de terugvordering van kinderopvangtoeslag bij de Parel.
- In de uitspraak op 8 juni 2016 geeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aan*: er bestaat geen aanspraak op kinderopvangtoeslag, indien de vraagouder niet kan aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk heeft betaald. Indien een deel van de kosten aantoonbaar is voldaan, kan geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager voorschot of lagere tegemoetkoming.*
- In juni 2019 geven enkele gedupeerde ouders in gesprekken aan dat het vooral pijn doet dat zij door de Belastingdienst zijn behandeld als fraudeurs, terwijl zij niets fout hadden gedaan of één onderdeel niet volledig op orde was. De kinderopvang werd zonder pardon stopgezet. Ze geven aan dat de Belastingdienst daarbij alleen keek naar het contract met het gastouderbureau. Andere documenten die aantonen dat wel degelijk aan de voorwaarden was voldaan, werden genegeerd door de Belastingdienst
- In november 2019 wordt het interim advies van de commissie Adviescommissie Uitvoering Toeslagen Omzien in verwondering aangeboden. In dit interim advies staat: *deze 'zero tolerance' aanpak van Toeslagen was vooral gericht op het ontdekken van tekortkomingen - ook de geringste – in administratie, betalingen of (bewijs)stukken om de aanspraak op kinderopvangtoeslag via correctiebesluiten deels of in zijn geheel te laten vervallen.*

6. Het ontbreken van de mogelijkheid voor persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie 'opzet/grove schuld')

- De opzet/grove-schuld regeling is opgenomen in de Uitvoeringsregeling van de AWIR en geldt per 1 januari 2006. Vanaf dat moment zijn de ambtelijke top en de politieke top op de hoogte van het feit dat opzet/ grove schuld een burger uitsluit van een persoonlijke betalingsregeling.

- In mei 2019 geven enkele gedupeerde ouders in gesprekken aan dat zij geen mogelijkheid hadden om een betalingsregeling te treffen. Dit blijkt uit een verslag van deze gesprekken van de Directeur Toeslagen.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Ons onderzoek heeft betrekking op toeslaggerelateerde lopende en afgesloten CAF-zaken in de periode 1 januari 2013 tot 16 oktober 2019. De door de Belastingdienst gehanteerde definitie van een CAF-zaak is in bijlage 1 van dit rapport opgenomen. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 2 tot en met 7 hebben wij ons gebaseerd op de informatie van 9 december 2019. Vraag 9a over het geïnformeerd zijn van de ambtelijke en politieke top over stappen, handelingen en beslissingen in relatie tot toeslaggerelateerde CAF-zaken hebben wij beantwoord aan de hand van een door de Belastingdienst opgestelde tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De door ons uitgevoerde werkzaamheden zijn per onderzoeksvraag aangegeven.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Standaard 4400N "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden".

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

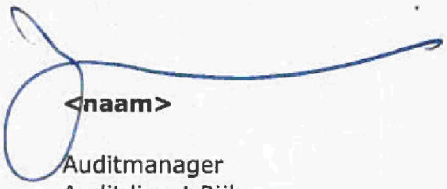
4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Den Haag, 12 maart 2020



<naam>

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage(n)

Bijlage 1 Definitie CAF-zaken Toeslagen

Wat verstaan we onder CAF -zaken?
De Belastingdienst heeft vanaf 2013 gekozen voor een brede, gestructureerde aanpak van fraude bij toeslagen. Deze richtte zich op het georganiseerd misbruik van toeslagen met behulp van een facilitator. Daarvoor is opgezet het Belastingdienstbrede CAF (Combiteam Aanpak Facilitator). Hierbij werd vanuit risico's van fraude en vermoedens op basis van signalen geopereerd. Bij de Belastingdienst Toeslagen werd telkens het recht op toeslag bij de burgers beoordeeld. Er werd in de aanpak en beoordeling zowel gekeken naar bredere overzichtslijsten van personen ('werkbundels') als naar los staande gevallen. Al die zaken bij elkaar noemen we CAF-zaken.

Intern gehanteerde definitie bij het samenstellen van de CAF-zaken binnen Toeslagen

Onder een CAF-zaak bij Toeslagen (of "toeslaggerelateerde CAF-zaak") wordt verstaan:
1. De zaak is opgepakt vanaf de oprichting van het Belastingdienstbrede CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) in 2013;
2. De zaak startte met een intern of extern signaal over een vermoeden van georganiseerd misbruik van toeslagen met behulp van een facilitator;
3. De beoordeling van het signaal vond binnen Toeslagen of het Belastingdienstbrede CAF plaats en varieert van cijferanalyse tot het uitvoeren van waarnemingen ter plaatse of boekenonderzoeken;
4. De zaak heeft binnen Toeslagen en/of het Belastingdienstbrede CAF een unieke naam gekregen;
5. Er is een populatie burgers samengesteld, zichtbaar gemaakt in een "werkbundel" of lijst bsn's in een document;
6. Beoordeling van het recht op toeslag bij de burgers vond plaats in een IST- of Fraudeteam van Toeslagen;
7. In brieven aan de burgers vanuit het IST-team is meestal een CAF-kenmerk opgenomen.

Bovenstaand kader is gehanteerd bij de samenstelling van de CAF-zaken en daarbinnen de burgerpopulatie gedurende 2013 t/m heden t.b.v. het onderzoek van de ADR en de werkzaamheden van de Adviescommissie uitvoering toeslagen in het najaar van 2019.

Let op
De samenstelling van de populatie burgers is niet consequent toegepast in de afgelopen jaren. Het is voorgekomen dat de coördinator van de CAF-zaken binnen Toeslagen aan een collega binnen het IST- of Fraudeteam verzocht om voor een beperkt aantal burgers ("losse bsn's") het recht op toeslag te beoordelen. De losse bsn's die tot 1 oktober 2019 door de Taskforce CAF Toeslagen op basis van bovenstaand kader konden worden toebedeeld aan de CAF-zaken, zijn opgenomen in de totale burgerpopulatie. De bsn's die nog niet konden worden toebedeeld of die ná 1 oktober 2019 zijn aangetroffen, worden apart geregistreerd. De beoordeling of deze bsn's op vergelijkbare wijze zijn behandeld, vindt gelijktijdig plaats met de beoordeling van de burgermeldingen.

Bijlage 2 Gegevens per CAF-zaak

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan met terugwerkende kracht	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort de kwalificatie o/gs is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort afwijkend behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burgers voor wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
Start-datum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Aantal	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers met een nieuwe aanvraag	% van de burgers	% van de burgers met bezwaar	% van de burgers met bezwaar
17-10-2013	1-smart/CAF 01	73	27-96%	19-88%		18%	82%	100%	56%	44%	21-89%	100%	20%
15-11-2013	34-battus	193	87%	0%		0%	18%	8%	19%	85%	6%	100%	67%
1-1-2014	57-cunha	234	1%	0%		0%	6%	6%	2%	40%	<1%	100%	0%
	69-havank	63	3-29%	0-25%		11%	21%	6%	17%	100%	2-27%	100%	0%
	70-nihau		7%	0%		7%	34%	9%	12%	30%	2%	100%	50%
19-2-2014	Caledonie	182	79-89%	2-13%		38%	77%	31%	23%	61%	28-38%	84%	12%
31-3-2014	6-gok	112	3-64%	0-62%		1%	17%	100%	4%	25%	0-62%	n.v.t.	n.v.t.
7-4-2014	Tonga2014	20	60%	60%		30%	85%	5%	30%	33%	60%	100%	0%
8-4-2014	CAF - Julius	23	13-100%	13-100%		0%	96%	26%	13%	100%	0-87%	n.v.t.	n.v.t.
	CAF - Swierigheid	15	73%	93%		0%	100%	0%	33%	100%	20%	100%	67%
14-4-2014	CAF - Rongdrik2014	29	76%	38%		28%	83%	17%	31%	67%	66%	89%	26%
18-4-2014	CAF - [redacted]	246	79-90%	54-73%		6%	97%	49%	46%	89%	18-39%	93%	53%
25-4-2014	CAF - Hawaii	309	91%	53%	<1%	11%	19%	2%	38%	85%	80%	94%	49%
	CAF - Namdrik	11	91-100%	27-91%		9%	100%	9%	73%	88%	45-91%	100%	40%
	CAF - Namu	14	93%	14%		29%	29%	0%	36%	100%	64%	100%	33%
9-5-2014	CAF - Punta	152	32-99%	29-98%		1%	99%	1%	45%	89%	19-97%	97%	86%
	CAF - Tonga2	96	94-97%	82-86%		44%	32%	3%	35%	82%	61-75%	98%	5%
28-5-2014	CAF - Lanai	174	59-66%	37-45%		15%	18%	2%	39%	84%	43-51%	96%	41%
1-7-2014	CAF - Ujelang 2	100	56-61%	0-5%		26%	29%	7%	42%	83%	35-40%	86%	26%
	Woold	2	0%	0%		50%	50%	50%	100%	100%	0%	n.v.t.	n.v.t.
25-7-2014	CAF - Oahu	45	76-87%	49-60%		16%	31%	9%	31%	86%	60-71%	85%	37%
11-8-2014	CAF - Damsterdiep	287	30-37%	0-7%		0%	24%	<1%	12%	79%	17-24%	88%	52%
	CAF - Heidekoe Onderzoek	20	0-40%	0-40%		15%	25%	45%	5%	100%	0-40%	n.v.t.	n.v.t.
18-8-2014	<naam>	182	92-96%	62-66%		31%	97%	74%	53%	47%	53-57%	94%	23%
28-8-2014	CAF - Heidekoe Balie	19	0-42%	0-42%		11%	21%	47%	0%	n.v.t.	11-53%	100%	100%
30-8-2014	Wolfswinkel	16	0-100%	0-100%		6%	88%	0%	44%	100%	0-100%	n.v.t.	n.v.t.

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan met terugwerkende kracht	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort de kwalificatie o/gs is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort afwijkend behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burgers voor wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
Start-datum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Aantal	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers met een nieuwe aanvraag	% van de burgers	% van de burgers met bezwaar	% van de burgers met bezwaar
21-10-2014	<naam>	32	69-91%	50-72%		31%	91%	59%	56%	61%	50-72%	94%	31%
14-11-2014	<naam>	86	85-93%	76-84%		40%	95%	79%	41%	57%	62-70%	92%	13%
17-12-2014	183-telescoop	33	15-42%	0-27%		24%	55%	85%	9%	100%	0-27%	n.v.t.	n.v.t.
16-3-2015	CAF - Haarstede	8	88-100%	0-75%	75%	0%	100%	0%	50%	100%	63-88%	80%	40%
	CAF - Punta 2014-2015	209	11-13%	13-14%		0%	23%	1%	7%	73%	3-4%	50%	33%
	CAF - Vanuatu	65	74-85%	74-85%		5%	95%	5%	40%	96%	57-68%	97%	89%
16-4-2015	<naam>	26	65%	0%	81%	4%	85%	0%	27%	71%	54%	86%	71%
	<naam>	44	57%	30%		2%	68%	0%	52%	96%	27%	92%	92%
	CAF - Horseshoe Bay	184	90%	66%		4%	94%	1%	33%	78%	64%	83%	57%
27-5-2015	CAF - Hondenwacht	87	53%	0%		0%	53%	0%	22%	95%	37%	47%	78%
	CAF - Schroef	35	69-80%	26-37%		26%	100%	11%	29%	70%	43-54%	73%	27%
	CAF - Steven	20	70%	15%		0%	100%	0%	15%	100%	50%	70%	10%
24-6-2015	<naam>	8	0-13%	0-13%		0%	0%	100%	13%	n.v.t.	0-13%	n.v.t.	n.v.t.
	282-kingshouse	111	4-11%	0-7%		4%	30%	1%	10%	73%	7-14%	63%	50%
25-6-2015	CAF - Tijuana 2015	542	23-53%	0-38%		<1%	32%	8%	11%	80%	10-46%	71%	29%
9-7-2015	CAF - Caledonie 2015	30	73%	80%		40%	93%	7%	27%	63%	33%	50%	30%
	CAF - Heidekoe 2015	16	6%	0%		6%	50%	50%	6%	0%	6%	0%	0%
	CAF - Kuil	21	76-81%	71-76%		24%	95%	14%	43%	89%	38-43%	63%	38%
4-8-2015	CAF - Roef	21	67-81%	19-33%		5%	90%	14%	38%	63%	38-52%	88%	38%
1-10-2015	CAF - Rongdrik 2015	7	71%	0%		29%	86%	14%	14%	100%	57%	25%	25%
	CAF - Valreep	13	0-77%	0-77%		54%	92%	0%	8%	100%	0-77%	n.v.t.	n.v.t.
12-11-2015	CAF - Valreep2	68	63-69%	31-37%		15%	97%	1%	32%	82%	24-29%	75%	38%
10-12-2015	<naam>	119	55%	56%		4%	100%	2%	26%	77%	24%	31%	41%
	CAF - Drymen	154	25-55%	34-64%		3%	54%	1%	21%	82%	5-40%	38%	63%
	CAF - Inverness	22	68-82%	45-59%		23%	95%	14%	23%	100%	23-36%	60%	40%
	CAF - Tyndrum	105	33-43%	23-34%		5%	90%	3%	11%	83%	26-37%	30%	41%
19-1-2016	Leguaan	85	62%	0%		15%	46%	95%	5%	100%	9%	25%	13%
19-2-2016	CAF - Balmaha	12	42%	50%		8%	92%	0%	25%	100%	0%	n.v.t.	n.v.t.
25-2-2016	CAF - Babylon	98	49-70%	32-57%		6%	96%	7%	34%	79%	11-39%	36%	36%

Start-datum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Aantal	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan met terugwerkende kracht	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort de kwalificatie o/gs is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort afwijkend behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aan-gevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burgers voor wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
			% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers met een nieuwe aanvraag	% van de burgers	% van de burgers met bezwaar	% van de burgers met bezwaar
	CAF - Dafne	41	68-78%	0-10%		0%	93%	5%	34%	79%	5-15%	50%	50%
	CAF - Holyroodhouse	88	15%	0%		2%	20%	3%	7%	67%	2%	0%	50%
18-3-2016	<naam>	119	58-82%	51-76%		9%	91%	12%	37%	73%	3-28%	0%	25%
24-3-2016	CAF - William	30	73-80%	0-13%		17%	73%	13%	37%	100%	23-37%	43%	43%
11-4-2016	<naam>	50	48%	0%		6%	58%	4%	20%	80%	12%	50%	33%
	<naam>	9	67-89%	78-100%		22%	89%	0%	56%	100%	56-78%	60%	20%
20-4-2016	<naam>	30	27-30%	93-97%		0%	100%	0%	30%	100%	13-17%	50%	25%
	<naam>	33	24-27%	82-85%		0%	85%	0%	30%	100%	0-3%	n.v.t.	n.v.t.
	<naam>	67	42-46%	0-4%		1%	49%	3%	22%	80%	9-13%	50%	33%
9-5-2016	CAF - Ben Nevis	44	20-45%	0-25%		0%	23%	7%	23%	90%	5-30%	50%	50%
	<naam>	14	0-100%	0-100%		14%	100%	0%	29%	75%	0-100%	n.v.t.	n.v.t.
	CAF - Loch Lomond	180	7-99%	8-100%		9%	67%	21%	28%	73%	4-96%	86%	29%
	CAF - Mocking Bird	30	70-77%	0-23%		7%	67%	0%	43%	92%	40-57%	67%	75%
18-5-2016	CAF - Ithica Daedalus	24	42%	0%		0%	42%	0%	4%	0%	17%	50%	0%
1-6-2016	<naam>	173	5-39%	0-34%		0%	3%	0%	5%	88%	3-36%	40%	60%
15-6-2016	<naam>	63	19-100%	0-97%		0%	79%	5%	51%	94%	5-97%	67%	33%
	<naam>	110	7-67%	0-63%		1%	44%	46%	9%	100%	2-63%	0%	50%
17-6-2016	CAF - Fr Hook	97	0-100%	0-100%		18%	36%	65%	19%	67%	0-100%	n.v.t.	n.v.t.
21-6-2016	CAF - Polo Maars	2	100%	0%		0%	100%	50%	50%	0%	100%	50%	0%
23-6-2016	CAF - Cirkeltje	22	18%	0%		0%	23%	0%	32%	86%	14%	33%	67%
13-7-2016	Medusa	159	59-60%	0%		15%	30%	59%	13%	70%	19-20%	20%	40%
26-7-2016	CAF - Oliemolen	3	33%	0%		0%	0%	0%	0%	n.v.t.	67%	100%	50%
8-8-2016	CAF - Punta 2016	153	7-52%	0%		0%	31%	1%	7%	40%	3-48%	40%	40%
18-8-2016	CAF - Sanoma	25	36-64%	0%		12%	44%	0%	12%	100%	4-32%	0%	100%
19-8-2016	CAF - Beertje	64	42%	0%		0%	47%	6%	11%	86%	8%	40%	40%
	CAF - Sagan	17	47-53%	0%		6%	53%	6%	18%	100%	18-24%	100%	67%
5-9-2016	201635_vt2015_kot_it_020	31	68-81%	0%	3%	10%	87%	3%	23%	100%	32-48%	10%	50%
	201635_vt2015_kot_it_024	7	57-71%	0%		29%	86%	0%	57%	75%	57-71%	25%	75%

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan met terugwerkende kracht	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort de kwalificatie o/gs is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort afwijkend behandeld van toepassing is gewees t	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort toezicht van toepassing is gewees t	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aan-gevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burgers voor wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
Start-datum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Aantal	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers met een nieuwe aanvraag	% van de burgers	% van de burgers met bezwaar	% van de burgers met bezwaar
6-9-2016	201636_vt 2016_kot_ it_hamel	1	0%	0%		0%	0%	0%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.t.
23-9-2016	CAF - Spiegel	47	32%	0%		4%	45%	36%	21%	60%	6%	33%	67%
30-9-2016	Fraude - Hook	350	31-43%	0%		11%	29%	40%	12%	74%	14-28%	24%	39%
6-10-2016	CAF - Hela	6	33%	0%		0%	33%	0%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.t.
	CAF - Liege	28	93%	0%		0%	75%	0%	79%	100%	54%	47%	47%
27-10-2016	Fraude - Spiegel	45	18-47%	0%		4%	47%	38%	20%	56%	2-31%	0%	100%
9-11-2016	CAF - Arendonk	138	22-24%	0%		0%	28%	1%	16%	95%	5-8%	43%	57%
	CAF - Polo	16	19%	0%		0%	25%	0%	19%	67%	6%	100%	100%
23-11-2016	Fraude - Mull	13	0%	0%		23%	31%	92%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.t.
1-12-2016	CAF - Glasgow	24	29%	0%		0%	38%	0%	13%	100%	8%	50%	100%
	CAF - Schroef2	34	18-50%	0%		15%	94%	12%	15%	80%	12-44%	0%	25%
11-12-2016	CAF - Kull2	22	73%	0%	73%	0%	100%	5%	50%	82%	27%	33%	17%
19-12-2016	CAF - Dafne2	61	44%	0%		7%	74%	2%	25%	93%	16-18%	60%	40%
21-12-2016	CAF - Black Watch	35	46-57%	0%		3%	54%	0%	11%	100%	6-17%	50%	0%
30-12-2016	Fraude - Banzai 2013	49	24-33%	0%		41%	55%	94%	10%	40%	2-10%	0%	0%
	Fraude - Banzai 2015	1	0%	0%		100%	100%	100%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.t.
1-1-2017	Lebbeke 2	91	0-25%	0%		0%	44%	30%	10%	67%	0-25%	n.v.t.	n.v.t.
1-2-2017	CAF - Ben Nevis II	10	20%	0%		0%	30%	0%	10%	100%	0%	n.v.t.	n.v.t.
	CAF - Francorchamps	28	12-100%	0%		0%	19%	0%	4%	0%	0-100%	n.v.t.	n.v.t.
	Lewis and Harris	257	14%	0%		0%	5%	5%	9%	92%	8%	19%	43%
9-2-2017	CAF - Blankeberge	29	3%	0%		0%	7%	0%	10%	100%	0%	n.v.t.	n.v.t.
10-2-2017	Poppins	20	0-100%	0%		15%	50%	100%	30%	17%	0-100%	n.v.t.	n.v.t.
20-2-2017	CAF - Slypskapelle	336	7%	0%		0%	11%	0%	4%	92%	6%	60%	60%
23-2-2017	CAF - Peer	24	13%	0%		0%	21%	0%	8%	50%	8%	50%	50%
	CAF - Rosandra	8	13%	0%		0%	13%	0%	0%	n.v.t.	13%	100%	100%
13-3-2017	CAF - Meerbeke	71	14%	0%		0%	23%	0%	10%	71%	6%	75%	25%
21-3-2017	CAF - Lebbeke	35	37%	0%		6%	74%	31%	26%	67%	20%	43%	14%
31-3-2017	CAF - Groenhof	41	29%	0%		2%	37%	2%	7%	100%	17%	71%	43%

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan met terugwerkende kracht	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort de kwalificatie o/gs is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort afwijkend behandeld van toepassing is gewees t	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort toezicht van toepassing is gewees t	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aan-gevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burgers voor wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
Start-datum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Aantal	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers met een nieuwe aanvraag	% van de burgers	% van de burgers met bezwaar	% van de burgers met bezwaar
5-4-2017	Fraude - Banzai 2014	3	100%	0%		67%	67%	100%	0%	n.v.t.	33%	0%	0%
19-4-2017	CAF - Erpe Mere	29	24%	0%		7%	41%	7%	14%	100%	3%	100%	100%
	CAF - Hasselt	21	57%	0%		0%	62%	14%	29%	83%	10%	50%	0%
21-4-2017	CAF - Brussel	22	32%	0%		5%	23%	0%	14%	100%	27%	50%	33%
	CAF - Geel	27	22%	0%		11%	52%	0%	15%	75%	11%	100%	33%
15-5-2017	<naam>	181	46%	0%		4%	47%	8%	9%	63%	2%	67%	33%
22-5-2017	CAF - 010 Vve	162	49%	0%		1%	60%	1%	18%	59%	12%	63%	37%
12-6-2017	CAF - Ninove	30	27%	0%		0%	37%	7%	7%	100%	10%	100%	67%
19-6-2017	CAF - Hanke1	73	18%	0%		1%	36%	4%	11%	88%	4%	67%	67%
	<naam>	22	27%	0%		0%	27%	0%	23%	100%	18%	50%	25%
7-7-2017	<naam>	6	67%	0%		0%	83%	33%	33%	50%	0%	n.v.t.	n.v.t.
10-7-2017	<naam>	22	14%	0%		5%	36%	0%	27%	83%	5%	0%	0%
17-7-2017	CAF - Paterberg	154	6%	0%		0%	9%	0%	5%	88%	1%	0%	100%
	CAF - Punta 2017	52	17-44%	0%		0%	25%	2%	2%	100%	8-40%	25%	50%
	CAF - Vermiljoen	10	30%	0%		0%	40%	0%	20%	50%	10%	0%	0%
	CAF - Vosll	30	7%	0%		0%	7%	0%	13%	75%	10%	0%	67%
25-7-2017	CAF - Schoonaarde	147	28-29%	0%		5%	40%	2%	10%	71%	11-12%	44%	31%
17-8-2017	CAF - Abroad Punta	127	28-46%	0%		1%	39%	1%	9%	55%	4-30%	20%	40%
7-9-2017	Lippenhovenstraat	164	3-18%	0%		1%	15%	4%	8%	77%	3-18%	20%	40%
26-10-2017	CAF - Roef2	9	22-33%	0%		33%	89%	0%	22%	100%	0-11%	n.v.t.	n.v.t.
	CAF - St. Joost	15	53%	0%		0%	60%	0%	13%	100%	13%	50%	100%
30-10-2017	CAF - Bullecourt	12	42%	0%		8%	42%	0%	8%	100%	17%	50%	100%
9-11-2017	<naam>	41	37%	0%		2%	66%	12%	5%	100%	20%	63%	25%
14-11-2017	<naam>	21	52%	0%		5%	52%	38%	5%	0%	0%	n.v.t.	n.v.t.
	<naam>	79	35%	0%		3%	53%	4%	13%	90%	4%	33%	0%
1-12-2017	Heuvellan d	35	6%	0%		3%	9%	3%	6%	100%	0%	n.v.t.	n.v.t.
14-12-2017	Jafar	35	83%	0%		17%	29%	94%	3%	100%	34%	0%	8%
1-1-2018	<naam>	14	71-79%	0%		14%	50%	79%	43%	83%	64-71%	78%	33%
5-1-2018	<naam>	13	69%	0%		0%	92%	0%	23%	100%	23%	67%	0%
7-2-2018	KOT CAF AW2017	125	28%	0%		0%	34%	0%	6%	25%	2%	33%	33%

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt nadat onderzoek bij de burger was gedaan	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voordat onderzoek bij de burger was gedaan met terugwerkende kracht	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort de kwalificatie o/gs is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort afwijkend behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslag soort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een stopgezette toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenning hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burgers voor wie ten minste 1 CAF-gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
Start-datum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Aantal	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers	% van de burgers met een nieuwe aanvraag	% van de burgers	% van de burgers met bezwaar	% van de burgers met bezwaar
19-2-2018	<naam>	2	100%	0%		50%	100%	50%	0%	n.v.t.	50%	0%	0%
29-3-2018	<naam>	9	44%	0%		11%	89%	0%	22%	50%	11%	0%	0%
5-6-2018	Haaghoek	33	30%	0%		0%	42%	0%	3%	100%	3%	0%	0%
19-7-2018	<naam>	1	100%	0%		0%	100%	100%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.t.
26-7-2018	Diksmuide	52	40%	0%		4%	52%	4%	8%	50%	17%	33%	22%
21-12-2018	Grotenberge	51	22%	0%		2%	35%	0%	8%	75%	4%	0%	100%
9-1-2019	Ieper	84	19-27%	0%		0%	44%	2%	4%	67%	5-13%	25%	25%
17-1-2019	Twentytwo	21	10%	0%		0%	5%	0%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.t.
1-3-2019	Kasterlee	29	69%	0%		0%	28%	0%	14%	50%	3%	0%	0%

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00