



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Toeslaggerelateerde CAF zaken

Concept

Colofon

Titel	Toeslaggerelateerde CAF-zaken
Uitgebracht aan	
Datum	5 februari 2020
Kenmerk	2020-0000027322

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-

Inhoud

1	Aanleiding opdracht—4
2	Belangrijkste bevindingen—6
3	Beantwoording onderzoeksvragen—7
4	Verantwoording onderzoek—29
4.1	Werkzaamheden en afbakening—29
4.2	Gehanteerde Standaard—29
4.3	Verspreiding rapport—29
5	Ondertekening—30
	Bijlage(n)—31

1 Aanleiding opdracht

Aanleiding

Naar aanleiding van een onderzoek door de Belastingdienst bij een gastouderbureau zijn lopende periodieke uitbetalingen van kinderopvangtoeslag aan burgers stopgezet. Dit onderzoek is gestart door het Combiteam Aanpak Facilitators van de Belastingdienst en 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 alvorens onderzoek te doen bij burgers en een te lange afhandeling van het bezwaar. Dit is besproken in een debat van 12 augustus 2019 in de Tweede Kamer. Naar aanleiding hiervan heeft de staatsecretaris van het ministerie van Financiën aan de Tweede Kamer toegezegd om na te gaan of problematiek die zich bij de CAF11-zaak heeft voorgedaan ook bij andere CAF-zaken heeft gespeeld. De Belastingdienst heeft de Auditdienst Rijk gevraagd om na te gaan of er bij andere CAF-zaken vanaf 2013 vergelijkbaar is gehandeld als bij de CAF11-zaak.

Eind april 2019 heeft de Belastingdienst aan de Auditdienst Rijk (hierna ADR) gevraagd het onderzoek uit te voeren en is door de ADR een eerste opzet van het opdrachtvoorstel gemaakt. De periode begin mei 2019 tot medio oktober 2019 heeft de Belastingdienst gebruikt om de benodigde basisinformatie te verzamelen over mogelijk vergelijkbare overige CAF-zaken (zie vraag 2a). Verder zijn in deze periode de onderzoeksvragen afgestemd met de opdrachtgever, de Tweede Kamer en de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen/commissie Donner (hierna: AUT). Medio oktober 2019 heeft de opdrachtgever ingestemd met het opdrachtvoorstel en is de ADR gestart met interviews. Op 8 november 2019 heeft de Belastingdienst de basisinformatie opgeleverd en 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 ondertekening opdrachtbevestiging) te onderzoeken om vast te stellen of er sprake is geweest van een vergelijkbare behandeling als met de aanpak die bij de CAF11-zaak is gehanteerd. Het onderzoek is uitgevoerd op de basisinformatie die de Belastingdienst heeft verzameld om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. De onderzoeksvragen worden beantwoord voor toeslaggerelateerde CAF-zaken uit de periode 1 januari 2013 tot 16 oktober 2019. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 2 tot en met 7 hebben wij ons gebaseerd op de basisinformatie van 9 december 2019. Op 9 december 2019 (datum rapport) heeft de Belastingdienst verklaard dat er na 9 december 2019 geen nieuwe CAF-zaken in productie zijn gegaan. 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. Het gaat bij dit onderzoek om lopende en afgesloten CAF-zaken. De door de Belastingdienst gehanteerde definitie van een CAF-zaak is in bijlage 1 van dit rapport opgenomen.

De centrale onderzoeksvraag van 16 oktober 2019 luidt als volgt: In hoeverre is er bij (andere) toeslaggerelateerde CAF-zaken in de periode 1 januari 2013 tot heden sprake geweest van een vergelijkbare behandeling als met de aanpak die bij CAF11 is gehanteerd, en op welke punten en hoe lang heeft de Belastingdienst zich in deze CAF-zaken niet gehouden aan de geldende wet- en regelgeving?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen. De onderzoeksvragen worden beantwoord in hoofdstuk 3. De verantwoording van het onderzoek staat in hoofdstuk 4 en het rapport is ondertekend in hoofdstuk 5.

2 Belangrijkste bevindingen

3 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de 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.

Het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna CAF) is gestart in september 2013. Het CAF is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst. Alle CAF-zaken starten met de beoordeling van een concreet intern of extern signaal aan de hand van de beschikbare informatiebronnen bij de Belastingdienst. Wanneer de beoordeling aanwijzingen gaf van mogelijk georganiseerd misbruik legde het CAF in sommige gevallen bezoeken af. De uitkomsten van het werkbezoek en opvolging daarvan werden binnen het CAF besproken. Er werd 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 CAF-procedures kan onderscheid gemaakt worden tussen fase 1 en fase 2.

Fase 1 is het specifieke vooronderzoek dat wordt uitgevoerd door een CAF-team naar aanleiding van een signaal over mogelijk georganiseerd misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator. In deze fase richt het onderzoek zich nog niet op de toeslagaanvragen van de individuele burgers maar op de signalen over de facilitator. Fase 1 eindigt met een advies over de verdere behandeling van de zaak, hetgeen consequenties heeft voor de betrokken burgers in fase 2. Globaal gezien kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen: 'geen verhoogd risico'; of 'verhoogd risico'; of 'sterk vermoeden van fraude'. Formeel eindigt daarmee de behandeling door het CAF-team.

De activiteiten in fase 1 zijn niet in generieke werkinstructies uitgewerkt, maar kenden wel vanaf 2014 een min of meer standaard opzet. Het aangewezen CAF-team 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. Het besluit om een CAF-zaak te starten werd binnen Toeslagen vanaf 2014 genomen in een intern afstemmingsoverleg TweeWekelijksOverleg (CAF-TWO), met vertegenwoordigers vanuit de teams Handhavingsregie, Integraal Subjectgericht Toezicht (hierna IST) en Fraude. Bij de overdracht naar fase 2 werd een opdrachtformulier opgesteld door Handhavingsregie, inclusief een voorstel per jaar en toeslagsoort voor de afhandelmethode (wanneer stopzetten), de uit te voeren controlewerkzaamheden (gerelateerd aan de signalen) en de aan te leveren informatie (bewijsstukken).

De behandeling van de individuele toeslagen in fase 2 wordt vervolgens uitgevoerd binnen de reguliere werkprocessen van de directie Toeslagen van de Belastingdienst. In geval er sprake is van een verhoogd risico volgt de intensieve behandeling volgens de generieke procedures van het IST, dat wordt uitgevoerd door de IST-teams. In geval van een sterk vermoeden van fraude, wordt de behandeling overgedragen aan een fraudeteam. In de CAF11-zaak is de behandeling van de individuele toeslagen uitgevoerd door een IST-team.

De procedures en richtlijnen in zowel fase 1 als fase 2 zijn gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze zijn vertaald naar een generiek inhoudelijk naslagkader in de

vorm van het Handboek Toeslagen. Het Handboek Toeslagen geldt voor fase 2. In het rapport van AUT 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. 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 onderdeel uitmaken van CAF-zaken als voor burgers die niet gerelateerd 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 aanvrager gemelde grondslagen juist zijn. Hiervoor moeten de grondslagen (die volgen uit de wet- en regelgeving) gecontroleerd worden bij een betrouwbare bron of bij de aanvrager in de vorm van bewijsstukken. Als er twijfel is over één van de grondslagen en de aanvrager niet in staat is deze twijfel weg te nemen, dan is er volgens het behandelkader geen recht op toeslag.

Bij de beantwoording van vraag 1b gaan we 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.

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 op de Kinderopvangtoeslag en de Wet op het Kindgebonden budget), inclusief de bijbehorende jurisprudentie. 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. Daarvoor 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 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 aan de balie de ontbrekende bewijsstukken te overleggen. Burgers die binnen de gestelde termijn niet reageren, of waarvan het overlegde bewijsmateriaal niet kwalificeert, ontvangen een nulbeschikking: hun toeslag wordt gestopt en teruggevorderd. 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. 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 dus 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, uurprijs), 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, uurtarief). En eventuele aanvullingen in geval van pleegouderschap, een kind dat woonachtig is op twee adressen en doelgroepeisen (opleiding, inburgering, re-integratie). In deze instructies zijn geen 'CAF-specifieke' elementen opgenomen.

Deze criteria voor de beoordeling van het recht op toeslag zijn afgeleid van de wet- en regelgeving. Deze criteria zijn niet aangepast naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State in 2016 en het rapport van de Ombudsman in 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 dat een stopzetting van voorschotten wordt gekoppeld aan de beoordeling van het individuele dossier. Dit in lijn met de uitspraak van de Raad van State in maart 2017 dat een stop voordat bewijsmateriaal is opgevraagd en beoordeeld (op basis van een partiële waarneming) onrechtmatig is.

We kunnen de volgende ontwikkelingen in de tijd onderscheiden.

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 handavingsplan opgesteld met specifieke speerpunten. Dit had niet specifiek betrekking op CAF-zaken.
2. In juli 2016 verdwijnt de stopzetting van voorschotten 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 bezwaarschriften te verkorten. Dit laatste mede in reactie op het onderzoek van de Nationale Ombudsman in 2017.
3. In oktober 2019 is er nieuwe jurisprudentie van de Raad van State om meer ruimte voor maatwerk te creëren. Dit heeft inmiddels 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.

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 een multidisciplinair CAF-team in 2013 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 (het Handboek Toeslagen) en door het team Kwaliteitsregie (de generieke werkinstructies) van de directie Toeslagen.

Het CAF-specifieke deel van het werkproces betreft vooral de uitvoering van het vooronderzoek naar de facilitator. Als dat vooronderzoek bij een CAF-team werd belegd, dan stelde het team daarvoor een eigen draaiboek op. Daarvoor golden geen specifieke werkinstructies. Per casus werd een aanpak opgesteld hoe de signalen te onderzoeken. Afstemming daarover vond plaats tussen de betrokken teams binnen de directie 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.

De constatering van de adviescommissie over institutionele vooringenomenheid en zero tolerance in de behandeling van de CAF11-zaak hebben vooral betrekking op het individuele behandeltraject dat volgt op het CAF-vooronderzoek en dat valt onder de algemene richtlijnen en werkinstructies. 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. Dat geraakte naar de achtergrond toen de (politieke) focus verschoof naar fraudebestrijding. Het rapport van AUT 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 informatieverstrekkings- 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. Deze antwoorden zijn in lijn met de bevindingen in ons onderzoek. Het onderzoek dat de Autoriteit Persoonsgegevens in 2019 heeft ingesteld naar (tweede) nationaliteit 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 andere 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 CAF-team Belastingdienst, het CAF-team Toeslagen en het Fraudeteam. Deze dossiers met CAF-zaken met bundels bsn-nummers 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 geautomatiseerde omgeving 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. Op dit overzicht zijn 3 CAF-zaken tweemaal genoemd en staan 14 CAF-zaken die wel zijn voorbereid in fase 1 maar waarvoor volgens de Belastingdienst nog 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 87 burgers omdat geen sprake was van een zelfstandige woonruimte. CAF TUD is niet in het CAF-bestand op persoonsniveau opgenomen. 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 het besluit tot 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 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 waarbij in 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 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 ingevulde 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 additionele bronbestanden extraheren.

Om de juistheid van de in het CAF-bestand op persoonsniveau opgenomen gegevens van individuele burgers (die met de CAF-zaken zijn verbonden) te beoordelen hebben wij een steekproef getrokken op de geautomatiseerd gevulde velden en de handmatig gevulde velden. De niet gevulde velden zijn buiten de steekproef gelaten. Het aantal te trekken velden is zo gekozen dat bij een uitkomst met 0 fouten met 95% zekerheid minder dan 1% van de velden fout is. Daarbovenop is het aantal te trekken velden iets verhoogd, zodat ook als er fouten zouden worden ontdekt wij niet te ver van een maximale fout van 1% uitkomen. 413 velden zijn getrokken. Als 'waarheid' voor het onderzoek van de getrokken veldwaarden zijn de dossiers van de individuele burgers genomen. Een veldwaarde is per definitie fout als die veldwaarde afwijkt van wat uit het dossier kan worden afgeleid én de uitkomst van het onderzoek er door zou kunnen worden beïnvloed. Alle andere veldwaarden zijn goed gerekend. Uitkomst van de steekproef was 1 fout op

413 velden. Dit betekent dat de maximale fout bij 95% zekerheid 1,14% is, hetgeen binnen de tolerantiegrens ligt.

Het CAF-bestand op persoonsniveau is onvolledig. 19% van de velden die handmatig gevuld hadden moeten worden zijn niet gevuld. De onvolledigheid heeft geen betrekking op de geautomatiseerd overgenomen gegevens maar betreft de handmatig gevulde gegevens van burgers die aan 74 overige CAF-zaken zijn verbonden. Dit betreft de gegevens over het al dan niet stopzetten van een toeslag na onderzoek bij de burger, het al dan niet stopzetten van een lopende toeslag alvorens onderzoek bij de burger te doen, reden stopzetten toeslag en al dan niet ingediende bezwaarschriften. Voor deze gegevens kunnen het percentage voor de overige CAF-zaken en het totaalpercentage die in dit rapport zijn gepresenteerd 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 vanwege een cumulatie van onvolledigheden. 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.

Daarnaast is aan de hand van dossiers van de individuele burgers aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de juistheid van de vastlegging in het CAF-bestand op persoonsniveau van de stopzettingen van lopende toeslagen voor onderzoek te doen bij een burger. Wij hebben van iedere CAF-zaak enkele dossiers van individuele 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 aangegeven dat in het kader van de behandeling van de CAF-zaak lopende toeslagen zijn stopgezet alvorens onderzoek bij de burger te doen. Ook hebben wij geconstateerd dat deze gegevens bij de CAF11-zaak onjuistheden bevatten. De door de Belastingdienst handmatig gevulde gegevens over het al dan niet stopzetten van een lopende toeslag alvorens onderzoek bij de burger te doen in het CAF-bestand op persoonsniveau bevatten onjuistheden en zijn zonder aanvullend onderzoek aan de hand van dossiers van de individuele burgers onzuiver. Wij hebben ons gebaseerd op de versie van het CAF-bestand op persoonsniveau van 9 december 2019.

De Belastingdienst heeft de CAF-zaken zodanig in beeld gebracht dat herbeoordeling kan plaatsvinden, waarbij voor de handmatig gevulde gegevens van burgers die aan CAF-zaken zijn gerelateerd geldt dat deze onvolledig zijn gevuld. Ook zijn de door de Belastingdienst handmatig gevulde gegevens over het al dan niet stopzetten van een lopende toeslag alvorens onderzoek bij de burger te doen onzuiver.

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 lopende toeslag is gestopt alvorens onderzoek bij de burger te doen. Of dit op basis van een partiële waarneming (waarneming bij een andere burger) of een ander signaal heeft plaatsgevonden hebben wij buiten beschouwing gelaten. Bij 42 CAF-zaken is bij ten minste één burger die aan de CAF-zaak is verbonden ten minste één lopende toeslag stopgezet alvorens onderzoek bij de burger te doen. De Belastingdienst heeft aangegeven dat het stopzetten van lopende toeslagen voorafgaand aan onderzoek bij burgers vanaf juli 2016 niet meer plaatsvond. Dit is in lijn met een uitspraak van de Raad van State en een onderzoek van de Nationale Ombudsman in 2017 en komt overeen met onze bevinding dat vanaf juli 2016 de Belastingdienst het al dan niet stopzetten van lopende toeslagen liet afhangen van het onderzoek bij de burger. Het betreft 40 CAF-zaken uit de periode 1 januari 2013 tot en met 9 mei 2016 en 2 CAF-zaken na 1 juli 2016 (hieraan zijn 17 burgers verbonden) vanwege een stop of exploitatieverbod. Bij 4 (waarvan 2 CAF-zaken na 1 juli 2016) van de 42 CAF-zaken is bij 44 burgers die aan deze 4 CAF-zaken zijn

verbonden ten minste één lopende toeslag met terugwerkende kracht stopgezet alvorens onderzoek bij de burger te doen omdat de facilitator haar activiteiten heeft gestopt of een exploitatieverbod heeft gekregen. De terugwerkende kracht varieert van 1 dag tot 282 dagen. 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. Bovenstaande kan als volgt worden samengevat.

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

Uit het CAF-bestand op persoonsniveau blijkt per CAF-zaak bij welke burgers de lopende toeslag is gestopt alvorens onderzoek bij de burger te doen. Voor ongeveer 1.300 burgers is ten minste één lopende toeslag stopgezet alvorens onderzoek bij de burger te doen. Het betreft hier een indicatie van het aantal burgers omdat wij hebben geconstateerd dat de gegevens over het stopzetten van lopende toeslagen voorafgaand aan onderzoek bij burgers in het CAF-bestand op persoonsniveau en de door de Belastingdienst aan ons en eerder aan AUT ter beschikking gestelde gegevens hierover onvolledig zijn en onjuistheden bevatten. Dit kan alleen worden gepreciseerd door alle onderliggende dossiers van individuele burgers te beoordelen. Vaak betreft de stopzetting alvorens onderzoek bij de burger te doen 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 [] (bij CAF []) hierin gesplitst is opgenomen. Het percentage burgers voor wie ten minste één toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger lijkt (bij grotere CAF-zaken van meer dan 100 burgers) vanaf juli 2016 te dalen. De Belastingdienst geeft in dit verband aan dat op een gegeven moment is uitgedragen dat niet in eerste instantie gekeken moet worden of alle opgevraagde bewijsstukken aanwezig zijn, maar of er op basis van de ontvangen bewijsstukken een beslissing genomen kan worden.

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 geeft aan geen aanwijzingen te hebben dat bij de behandeling van de 149 CAF-zaken de nationaliteit 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 (de volledigheid van de informatie in de CAF-dossiers kunnen wij niet vaststellen) hebben wij in ongeveer 100 (van de 149) CAF-dossiers aanvragen voor geautomatiseerde zoekopdrachten en/of de geautomatiseerde zoekopdrachten zelf aangetroffen waarbij onder andere eerste en tweede nationaliteit als attribuut zijn opgevraagd. Deze geautomatiseerde zoekopdrachten werden door de Belastingdienst uitgevoerd bij de behandeling van CAF-zaken. 5 CAF-dossiers bevatten selecties gericht op een specifieke nationaliteit vanwege op de specifieke nationaliteit gerichte signalen die betrekking hadden op misbruik van IP-adressen.

Aan de hand van vergaderverslagen hebben wij geconstateerd dat bij drie 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).

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 CAF specifiek) dat wordt gebruikt in de reguliere aanvraagprocedure bepaalt (automatisch) 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 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. De risicokwalificatie is van invloed op de intensiteit van de beoordeling van een aanvraag. Zie het antwoord op vraag 5c voor meer informatie over intensievere behandeling.

De bij het antwoord op vraag 3c genoemde geautomatiseerde 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, of de stopzetting van de toeslag heeft plaatsgevonden alvorens onderzoek bij de burger te doen en of de stopzetting al dan niet met terugwerkende kracht is. In dit verband merken wij op dat bij 173 burgers verbonden aan 31 CAF-zaken gegevens uit dossiers van burgers onjuist zijn vertaald naar het CAF-bestand op persoonsniveau. Voor deze burgers is ten onrechte door de Belastingdienst in het CAF-bestand op persoonsniveau aangegeven dat in het kader van de behandeling van de CAF-zaak lopende toeslagen zijn stopgezet alvorens onderzoek bij de burger te doen. De door de Belastingdienst handmatig gevulde gegevens over het al dan niet stopzetten van een lopende toeslag alvorens onderzoek bij de burger te doen in het CAF-bestand op persoonsniveau bevatten onjuistheden en zijn zonder aanvullend onderzoek aan de hand van dossiers van de individuele burgers onzuiver. 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 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. Wij hebben criteria voor vergelijkbaarheid bepaald en hebben deze criteria afgestemd met de opdrachtgever en AUT.

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.

Hieronder samengevat voor ieder met AUT overeengekomen criterium de vergelijking van de overige CAF-zaken met de CAF11-zaak. Het aantal overige CAF-zaken waarvoor het percentage of de ondergrens van het percentage gelijk of hoger is dan het percentage van de CAF11-zaak is hieronder aangegeven en de CAF-zaak waarvoor dit geldt in bijlage 2 blauw gemarkeerd.

Voor de volgende criteria geldt dat deze voor iedere CAF-zaak een vergelijkbaar percentage hebben.

- Wel of heen duidelijkheid naar de burger toe over informatie die verstrekt moet worden
- Wel of niet meer bewijsstukken opgevraagd dan bij reguliere behandeling
- Behandelaar toeslagaanvraag en bezwaar verschillend
- Wel of geen tweede beoordelaar

Op het niveau van een CAF-zaak kunnen met betrekking tot de criteria bezwaar wel of niet binnen wettelijke termijn afgehandeld en bezwaar wel of niet toegewezen geen betrouwbare uitspraken gedaan worden omdat voor de 74 onvolledige CAF-zaken het minimale percentage overschrijding en gegrondverklaring niet kan worden waargenomen in het CAF-bestand op persoonsniveau.

Criterium	Percentage CAF11-zaak	Aantal overige CAF-zaken met percentage gelijk of hoger
Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	91%	9
Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	53%	14
Burgers voor wie ten minste 1 keer de kwalificatie o/g's is gevonden	11%	39
Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagsoort afwijkend behandeld van toepassing is geweest	19%	132
Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagsoort toezicht van toepassing is geweest	2%	87
Burgers die ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar hebben ingediend	80%	1

- 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 voor en na onderzoek te doen bij de burger. Het onderzoek heeft ook betrekking op burgers bij wie de toeslag al was gestopt voor onderzoek te doen. Bij de CAF11-zaak kan uit het percentage van 91% burgers voor wie ten minste één toeslag is gestopt na onderzoek worden afgeleid dat een belangrijk deel van de stopzettingen die waren gedaan voor onderzoek te doen bij de burger bij later onderzoek werd bevestigd uitgaande van de op dat moment geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie. 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 voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	91%	36%	38%
Aantal burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	280	3.428	3.665
% burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	53%	12%*	13%

Aantal burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	163	1151	1291
--	-----	------	------

* Het percentage fluctueert per CAF-zaak.

Het stopzetten van lopende toeslagen op basis van bevindingen uit een onderzoek bij een facilitator alvorens onderzoek bij de burger te doen heeft betrekking gehad op ongeveer 1.300 burgers. Vervolgens startte het onderzoek bij de burger naar het recht op toeslag. Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren of de eerdere stopzetting al dan niet terecht was. Zoals eerder aangegeven betreft dit een indicatie van het aantal burgers (zie het antwoord op vraag 2a). In de oorspronkelijk aan AUT ter beschikking gestelde informatie stond aangegeven dat bij ongeveer 80% van de burgers in de CAF11-zaak ten minste één lopende toeslag is gestopt alvorens onderzoek uit te voeren bij de burger. Het daadwerkelijke percentage bedraagt ongeveer 53%.

Daarnaast is er bij 44 burgers die verbonden zijn aan 4 overige CAF-zaken ten minste één lopende toeslag met terugwerkende kracht stopgezet alvorens onderzoek bij de burger te doen omdat de facilitator haar activiteiten heeft gestopt of een exploitatieverbod heeft gekregen.

- 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.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Brief duidelijk	17	245	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. 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 overgangperiodes 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. Zie voor een toelichting op intensieve uitvraag het antwoord op vraag 5c.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Intensieve uitvraag	17	241	258
Geen intensieve uitvraag	0	5	5

Van de 258 intensieve uitvragen wordt bij 10 uitvragen informatie over drie jaren opgevraagd. Bij 248 uitvragen wordt informatie over twee jaren of soms één jaar opgevraagd.

- Behandelaar toeslagaanvraag en bezwaar verschillend

Uitgangspunt is dat de behandeling van de toeslagaanvraag en behandeling van het bezwaar zijn gescheiden. 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 aselect 25 burgers geselecteerd voor wie een beslissing op een bezwaarschrift heeft plaatsgevonden en 25 burgers voor wie een beslissing inzake de kwalificatie 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 opzet/grove schuld (o/gs) toe te kennen. Met de kwalificatie o/gs kan geen persoonlijke betalingsregeling worden toegekend 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. Door de onderkende tweede beoordelingen is overigens in geen enkel geval de beslissing negatief of positief beïnvloed en een tweede beoordeling was niet voorgeschreven.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
2 ^e beoordelaar bezwaar waargenomen in dossier	1	4	5

2 ^e beoordelaar o/gs waargenomen in dossier	0	7	7
Geen 2 ^e beoordelaar waargenomen in dossier	1	37	38

- Redenen stopzetting toeslag.

Er zijn diverse redenen die door de Belastingdienst zijn gehanteerd bij het stopzetten van een toeslag na onderzoek bij de burger. Hieronder gespecificeerd naar de CAF11-zaak en de 148 overige CAF-zaken het percentage van het aantal keer dat een bepaalde reden is gebruikt bij het stopzetten van een toeslag na onderzoek bij de burger. 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. Om deze reden wordt het percentage per reden ten opzichte van het totaal aantal redenen gepresenteerd.

	CAF11-zaak	148 overige CAF-zaken	Totaal
Aantal burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	280	3.428	3.665
Bewijsstukken onvolledig	236	2527	2763
Geen reactie op brieven	52	1754	1806
Overige gronden	62	809	871
Niet verschenen bij balie	38	643	681
Bewijsstukken onjuist	115	485	600
Betalingen niet of onvoldoende bewezen	171	368	539
Geen afspraak gemaakt	54	16	70

- Bezwaar wel of niet binnen wettelijke termijn afgehandeld.

Als wettelijke termijn is 84 dagen gehanteerd. 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. 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

- 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 op dat een bezwaar gegrond kan zijn verklaard omdat de burger op het moment van bezwaarbehandeling voor het eerst de eerder gevraagde (aanvullende) bewijsstukken heeft aangeleverd. Bij de door ons geselecteerde bezwaarbehandelingen bij de CAF11-zaak bleek dat de burgers in ongeveer 60% van de geselecteerde bezwaarbehandelingen op het moment van bezwaarbehandeling voor het eerst de eerder gevraagde (aanvullende) bewijsstukken 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 gevuld in het CAF-bestand op persoonsniveau.

- Wel of geen 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.

	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 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. 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 team/behandelaar 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 lopende toeslag na onderzoek is stopgezet hebben wij voor 99 stopzettingen een vastgelegde onderbouwing in het dossier van de individuele 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 duidelijke onderbouwing in het dossier van de individuele 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.

Hoog risico KOT

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

HOTHOR (hoge toekenning, hoog risico)

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.

CAF

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

Fraude

Situatie waarbij bedrog wordt vermoed omdat zaken mogelijk met opzet anders worden voorgesteld dan deze in werkelijkheid zijn.

Voor controle op de voorwaarden van KOT worden bij elk proces dezelfde bewijsstukken opgevraagd, maar in verschillende intensiteit (meerdere jaren). Waar bij Fraude, Hoog risico KOT en CAF altijd alle facturen en betaalbewijzen voor alle jaren worden opgevraagd, kan bij HOTHOR worden volstaan met bijvoorbeeld de bewijsstukken over twee maanden.

Ook uit de steekproef (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 via testcases getest 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.

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 en 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 toeslag hebben aangevraagd	38%	19%	19%
Aantal burgers die ten minste 1 keer opnieuw een 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 het dossier van de individuele burger aangetroffen. Voor de 5 geselecteerde beroepsbehandelingen hebben wij vastgesteld dat hieraan een beroepsdossier ten grondslag ligt. Vanaf 2018 houdt een afzonderlijk cluster bij de Belastingdienst zich bezig met dossiervorming en de volledigheid van dossiers. Op dit moment loopt er een hoger beroep bij de Raad van State over de minimale inhoud van een beroepsdossier. 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 wet. Volgens de wet 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 wettelijke termijnen (inclusief uitstel met toestemming van de burger) niet in beeld waardoor zij de confrontatie tussen de werkelijke termijnen en de wettelijke termijnen niet heeft kunnen uitvoeren. Hierdoor heeft de Belastingdienst niet volledig in beeld in hoeveel gevallen en met welke termijn de wettelijke termijn voor bezwaar- of beroepsbehandeling is overschreden. 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	9.632
% 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 o/gs (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 standaard 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. Via deze persoonlijke betalingsregeling moet er, conform artikel 7 lid 6 van de uitvoeringsregeling Awir (algemene wet inkomensafhankelijke regelingen), beoordeeld worden of de toeslagschuld is ontstaan door opzet en/of grove schuld (o/gs).

Medio oktober 2019 is door de Belastingdienst, in opdracht van AUT, geïnventariseerd welke invorderingsgevallen schrijnend zijn omdat er sprake is van een combinatie van verschillende aspecten zoals de kwalificatie o/gs, 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. Hieruit komt ten aanzien van het naleven van de invorderingsprocedures naar voren dat door de lange doorlooptijden van bezwaar en beroep tijdens de heffing er al vrij veel invorderingsrente door burgers verschuldigd was op het moment van invorderen. 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 is verleend (als er sprake is van bezwaar tegen de terugvordering moet de invordering in beginsel worden aangehouden) of dat de 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 o/gs. Wanneer een burger de kwalificatie o/gs heeft kan geen persoonlijke betalingsregeling worden toegekend.

Voor de door ons aselect geselecteerde 25 burgers (dit zijn andere burgers dan de 25 schrijnende gevallen) met de kwalificatie o/gs hebben wij in alle gevallen een vastgelegde onderbouwing in een brief of beschikking aangetroffen voor de toekenning van de kwalificatie o/gs. In 7 gevallen is een tweede beoordelaar betrokken geweest bij het toekennen van de kwalificatie o/gs. Een tweede beoordeling is niet voorgeschreven. Er is een werkinstructie voor de bepaling van o/gs. In deze werkinstructie zijn richtlijnen/ aandachtspunten en voorbeelden van o/gs opgenomen.

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

De belastingdienst heeft van de CAF-zaak en de 148 overige CAF-zaken alle openstaande en betaalde vorderingen in beeld. Hierbij ontbreekt inzicht in de splitsing tussen CAF-schulden en reguliere schulden.

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

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

Deze vraag hebben wij beantwoord op basis van een door de Belastingdienst gemaakte tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019 en informatie van de Belastingdienst aan de hand waarvan wij de tijdlijn hebben geverifieerd. Dit betreft de bronnen die in bijlage 3 van dit rapport zijn opgenomen. Voor wat betreft de overdrachtsdossiers Minister, Staatssecretaris, [] en [] Belastingdienst hebben wij de overdrachtsdossiers Minister en Staatssecretaris van 2017 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 (leden bestuursraad departement ministerie van Financiën) en politieke top (minister of staatssecretaris 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 [] Belastingdienst de schakel tussen de Belastingdienst en de politieke top. Van het stopzetten van een lopende toeslag alvorens onderzoek te doen en het ontbreken van de mogelijkheid voor een persoonlijke betalingsregeling was [] Belastingdienst op het aangegeven moment de hoogte maar behoeven de overige leden van de bestuursraad niet op hetzelfde moment op de hoogte te zijn geweest. Uitgangspunt hierbij is dat uitspraken van de Raad van State en rapportages van de Nationale Ombudsman omdat deze openbaar zijn bij de ambtelijke top en de politieke top op moment van openbaarmaking bekend zijn. De hieronder aangegeven stappen, handelingen en beslissingen worden voor het eerst voor een belangrijk deel in samenhang beschouwd in het rapport van de Nationale Ombudsman in augustus 2017 over de CAF11-zaak.

1. Stopzetten lopende toeslag alvorens onderzoek te doen

- De ambtelijke top is in ieder geval op de hoogte in september 2013. In het MT fraude ([] Belastingdienst) wordt dan besloten om massaal de toeslagen van een gastouderbureau stop te gaan zetten. In het weekverslag van het CAF-team 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.*
- In maart 2017 uitspraak Raad van State dat het stoppen van een lopende toeslag alvorens onderzoek te doen bij burgers onrechtmatig is. Deze uitspraak in hoger beroep bevestigt een eerdere uitspraak van een rechtbank in november 2015.
- 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. Intensieve uitvraag van bewijsstukken

- De ambtelijke top en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in mei 2013. In het MT Belastingdienst wordt de intensieve beoordeling besproken. In het verslag staat:

aanvragers bij wie op grond van de risicoselectie het vermoeden bestaat dat er sprake is van een verhoogd risico op fraude, worden vanaf eind april 2013 uitgenodigd bij de balies van de Belastingdienst, of zij krijgen een brief met het verzoek hun aanvraag te onderbouwen. Als de burger die de aanvraag of mutatie heeft ingediend niet reageert, wordt de toeslag of de gevraagde verhoging daarvan niet toegekend. Indien van toepassing wordt een lopend voorschot gestopt en teruggevorderd. Deze werkwijze is overgenomen in een brief van de staatssecretaris van het ministerie van Financiën over maatregelen ter bestrijding van fraude bij toeslagen. Voor CAF-zaken is deze werkwijze overigens naast de actualiteit ook op het verleden toegepast.

3. Zero tolerance bij de beoordeling

- De ambtelijke en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in juni 2019. Enkele gedupeerde ouders geven 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 AUT 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.*

4. Ontbreken redelijkheid en billijkheid bij toepassen regelgeving (maatwerk/proportionaliteit)

- De ambtelijke top en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in oktober 2012. In een memo aan de staatssecretaris van het ministerie van Financiën inzake de casus [] wordt de grote impact signaleerd van het volledig terugvorderen van de kinderopvangtoeslag bij het niet (volledig) voldoen van de eigen bijdrage. In november 2014 is [] een soortgelijke casus.
- In juni 2014 worden in het MT Toeslagen de voorwaarden voor het verkrijgen van kinderopvangtoeslag besproken. In het verslag van deze vergadering staat: *de kinderopvangtoeslag werkt zo dat wanneer er aan één van de voorwaarden niet wordt voldaan er dan geen recht op bestaat. Werkt als valbijl. Geen hardheidsclausule. Dit kun je ouders niet aandoen. Voor Financiën aanleiding om de Kinderopvangtoeslag ter discussie te stellen.*
- In de uitspraak op 8 juni 2016 geeft 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.*

5. 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.

6. Overschrijden beslistermijnen 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.
- Het overschrijden van de beslistermijnen op bezwaarschriften is een regelmatig terugkerend item. Zo wordt in oktober 2014 in een memo aan de staatssecretaris van het ministerie van Financiën aangegeven: *oplopen werkvoorraad bezwaren te behandeling in TVS: het probleem wordt onderkend. Op dit moment is er geen oplossing voorhanden.*

7. Geen mogelijkheid voor persoonlijke betalingsregeling (kwalificatie o/g)

- De ambtelijke en de politieke top zijn in ieder geval op de hoogte in mei 2019. Enkele gedupeerde ouders geven in gesprekken aan dat zij geen mogelijkheid hadden om een betalingsregeling te treffen. In november 2019 wordt een notitie aan de staatssecretaris van het ministerie van Financiën ter beschikking gesteld over o/g.

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. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen 2 tot en met 7 hebben wij ons gebaseerd op de basisinformatie van 9 december 2019. Op ..(datum rapport) heeft de Belastingdienst verklaard dat er na 9 december 2019 geen nieuwe CAF-zaken in productie zijn gegaan. 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 Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

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, 5 februari 2020

Auditdienst Rijk

Bijlage(n)

Bijlage 1 Definitie CAF-zaken Toeslagen

Extern hanteerbare definitie

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 [] 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

Startdatum CAF-zaak	Naam CAF-zaak	Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger met terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 keer de kwalificatie o/g/s is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort afwijken d behandel van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een 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	Burger voor wie ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar gegrond verklaard is
		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/CAF01	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.
7-4-2014	Tonga2014	20	80%	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.
	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 - Beilen	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.
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.
18-8-2014		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.
21-10-2014		32	69-91%	50-72%		31%	91%	59%	56%	61%	50-72%	94%	31%
14-11-2014		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.
16-3-2015	CAF - Haarstede	8	88-100%	0-75%	75%	0%	100%	0%	50%	100%	63-88%	80%	40%

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger met terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 keer de kwalificatie o/g/s is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort afwijken d behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenn ing hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burger voor wie ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar gegrondverklaard is
Startdatum 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 burger met bezwaar
	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	CAF - 2	26	65%	0%	81%	4%	85%	0%	27%	71%	54%	86%	71%
	CAF	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%
	CAF - Hondenwacht	87	53%	0%		0%	53%	0%	22%	95%	37%	47%	78%
27-5-2015	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		8	0-13%	0-13%		0%	0%	100%	13%	n.v.t.	0-13%	n.v.t.	n.v.
		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.
12-11-2015	CAF - Valreep2	68	63-69%	31-37%		15%	97%	1%	32%	82%	24-29%	75%	38%
10-12-2015	CAF -	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.
25-2-2016	CAF - Babylon	98	49-70%	32-57%		6%	96%	7%	34%	79%	11-39%	36%	36%
	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	CAF -	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	CAF -	50	48%	0%		6%	58%	4%	20%	80%	12%	50%	33%

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger met terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 keer de kwalificatie o/g/s is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort afwijken d behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenn ing hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burger voor wie ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar gegrondverklaard is
Startdatum 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 burger met bezwaar
	CAF -	9	67-89%	78-100%		22%	89%	0%	56%	100%	56-78%	60%	20%
20-4-2016	CAF -	30	27-30%	93-97%		0%	100%	0%	30%	100%	13-17%	50%	25%
	CAF -	33	24-27%	82-85%		0%	85%	0%	30%	100%	0-3%	n.v.t.	n.v.
	CAF -	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%
	CAF - Diageo (bij	10	0-100%	0-100%		10%	100%	0%	20%	50%	0-100%	n.v.t.	n.v.
	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		173	5-39%	0-34%		0%	3%	0%	5%	88%	3-36%	40%	60%
15-6-2016	CAF -	63	19-100%	0-97%		0%	79%	5%	51%	94%	5-97%	67%	33%
	CAF -	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.
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%
6-9-2016		1	0%	0%		0%	0%	0%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.
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.
	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%

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger met terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 keer de kwalificatie o/g/s is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort afwijken d behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenn ing hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burger voor wie ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar gegrondverklaard is
Startdatum 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 burger met bezwaar
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.
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 - Kuil2	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.
1-1-2017	Lebbeke 2	91	0-25%	0%		0%	44%	30%	10%	67%	0-25%	n.v.t.	n.v.
1-2-2017	CAF - Ben Nevis II	10	20%	0%		0%	30%	0%	10%	100%	0%	n.v.t.	n.v.
	CAF - Francorchamps	26	12-100%	0%		0%	19%	0%	4%	0%	0-100%	n.v.t.	n.v.
	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.
10-2-2017	Poppins	20	0-100%	0%		15%	50%	100%	30%	17%	0-100%	n.v.t.	n.v.
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%
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	CAF - []	181	46%	0%		4%	47%	8%	9%	63%	2%	67%	33%
22-5-2017	CAF - O10 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%
	CAF - []	22	27%	0%		0%	27%	0%	23%	100%	18%	50%	25%
7-7-2017	[]	6	67%	0%		0%	83%	33%	33%	50%	0%	n.v.t.	n.v.

		Burgers	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt na onderzoek bij de burger	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger zonder terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 toeslag is gestopt voor onderzoek bij de burger met terugwerkende kracht	Burgers voor wie ten minste 1 keer de kwalificatie o/g/s is gevonden	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort afwijken d behandeld van toepassing is geweest	Burgers voor wie op enig moment voor ten minste 1 toeslagoort toezicht van toepassing is geweest	Burgers die ten minste 1 keer opnieuw een toeslag hebben aangevraagd	Burgers die ten minste 1 keer een hernieuwde toekenn ing hebben gekregen	Burgers die ten minste 1 CAF gerelateerd bezwaar hebben ingediend	Burgers met overschrijding van termijn 84 dagen bij ten minste 1 bezwaar	Burger voor wie ten minste CAF gerelateerd bezwaar gegrondverklaard is
Startdatum 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 burger met bezwaar
10-7-2017		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 - Vos II	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	Lippenhovestraat	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.
	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	CAF -	41	37%	0%		2%	66%	12%	5%	100%	20%	63%	25%
14-11-2017	CAF -	21	52%	0%		5%	52%	38%	5%	0%	0%	n.v.t.	n.v.
	CAF -	79	35%	0%		3%	53%	4%	13%	90%	4%	33%	0%
1-12-2017	Heuveland	35	6%	0%		3%	9%	3%	6%	100%	0%	n.v.t.	n.v.
14-12-2017	Jafar	35	83%	0%		17%	29%	94%	3%	100%	34%	0%	8%
1-1-2018		14	71-79%	0%		14%	50%	79%	43%	83%	64-71%	78%	33%
5-1-2018	CAF - Diageo (bij)	13	69-77%	0%		8%	92%	0%	31%	75%	23-46%	67%	0%
7-2-2018	KOT CAF AW2017	125	28%	0%		0%	34%	0%	6%	25%	2%	33%	33%
19-2-2018		2	100%	0%		50%	100%	50%	0%	n.v.t.	50%	0%	0%
29-3-2018	CAF - Diageo 2	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		1	100%	0%		0%	100%	100%	0%	n.v.t.	0%	n.v.t.	n.v.
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.
1-3-2019	Kasterlee	29	69%	0%		0%	28%	0%	14%	50%	3%	0%	0%



Aan en Belastingdienst

Auditdienst Rijk

Inlichtingen

T 06-

F 070-

@minfin.nl

www.minfin.nl

Datum

13 december 2019

Auteur

memo

Onderzoek tijdlijn toeslagen

Maandag 16 december hebben en van de ADR overleg gehad met , , , , en over het onderzoek van de tijdlijn toeslagen. Zoals afgesproken leggen we in dit memo de gemaakte afspraken over het onderzoek vast. De onderzoeksaanpak zullen we in het rapport opnemen.

Ten eerste hebben we de politieke en ambtelijke top aangevuld. Tot nu toe waren de volgende functionarissen en hun eventuele voorgangers vanaf 1 juli 2012 genoemd: Toeslagen, belastingdienst, belastingdienst, , de Staatssecretaris en de Minister. De aanvulling betreft CAP/Belastingdienst, omdat hij een verantwoordelijkheid heeft rondom betaling en invordering van de toeslagen.

Ten tweede wordt de scope van de tijdlijn verbreed van CAF-zaken naar onrechtmatigheid en overige problemen voor toeslagen. De periode was 1 januari 2013 tot 2 september 2019 en wordt 1 januari 2012 tot 31 december 2019. Deze aanpassing is het gevolg van de documenten die de ADR tijdens het onderzoek heeft verkregen.

Ten derde zal de Belastingdienst de volgende aanvullende bronnen analyseren en ter beschikking stellen aan de ADR:

1. Verslagen MT Toeslagen
2. Verslagen MT fraude
3. Verslagen MT Belastingdienst en voorgangers hiervan
4. Verslagen overleg opdrachtgever opdrachtnemer Toeslagen
5. Verslagen Bestuursraad
6. Verslagen Ministersstaf

Deze voor de periode 1 januari 2012 tot 31 december 2019.

7. Overdrachtsdossiers Minister, Stas, en

8. Documenten (waaronder mails) opgenomen in WOB uitvragingen, signalen van klokkenluiders en van door ons geïnterviewde functionarissen voor het onderzoek.

9. In het al uitgevoerde onderzoek en in de documenten van 1 tot en met 8 kunnen sporen te vinden zijn over/naar relevante mailwisselingen van en naar de hierboven genoemde functionarissen. Deze mails zullen in de tijdlijn worden betrokken. Hiermee wordt de mail gerichter geanalyseerd dan in het geval de mail wordt doorzocht op trefwoorden. De ADR voert geen persoonsgericht onderzoek uit, maar verifieert de door de Belastingdienst opgestelde tijdlijn aan de hand van de achterliggende stukken. Het analyseren van alle mails uit die periode past dan ook niet in het opstellen van de tijdlijn en de onderzoeks-opdracht aan de ADR.

10. Aan de huidige functionarissen van de ambtelijke top vragen of zij weet hebben van (nog ontbrekende) relevante feiten en documenten. De ADR zal hiervoor een brief opstellen en ter ondertekening voorleggen.

Wij zullen de aanvullende analyse conform de onderzoeksopdracht verifiëren.

Afhankelijk van de uitkomsten van bovenstaand onderzoek kan het zijn dat we nog aanvullende documenten opvragen.

-0-

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070)