Directoraat-generaal Belastingdienst

Eindrapport onderzoeksvraag deel 1b en 2
inzake Onderzoek Werkwijze CAF

KPMG Accountants N.V.

Den Haag, 10 juni 2024

Dit document heeft 224 pagina's

Onze ref.: Persoonsgegevens

© 2024 KPMG Accountants N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document classification: KPMG Highly Confidential

KPMG Accountants N.V.
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1
1186 DS Amstelveen
Telefoon (020) 656 7890
www.kpmg.nl

Vertrouwelijk
Directoraat-generaal Belastingdienst
T.a.v. Persoonsgegevens

Den Haag, 10 juni 2024

Geachte heer Persoonsgegevens

In overeenstemming met onze nadere overeenkomst met kenmerk 5600011567, doen wij u hierbij onze eindrapportage inzake deelvraag 1b en 2 toekomen naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden in het kader van onze opdracht 'Onderzoek Werkwijze CAF'. In deel 1 van dit rapport is een toelichting opgenomen op het ontwerp toetsingskader inzake deelvraag 1b. In deel 2 van dit rapport is een toelichting opgenomen op de inhoudelijke toetsing van de 591 CAF-dossiers vanuit deelvraag 2.

Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt betreft het verrichten van een feitenonderzoek om inzicht te verschaffen in de werkwijze van het CAF-team. Het feitenonderzoek is derhalve gericht op het komen tot beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen.

De aard van de opdracht betreft een feitenonderzoek. Dit rapport is bedoeld om u als opdrachtgever te informeren over de uitkomsten van onze werkzaamheden, in de wetenschap dat u onze rapportage zult delen met de Tweede Kamer om deze te informeren over de uitkomsten van ons onderzoek.

Het is de bedoeling dat u op basis van onze feitenrapportage eigen conclusies ten behoeve van besluitvorming trekt.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,

KPMG Accountants N.V.

Persoonsgegevens

Document classification: **KPMG Highly Confidential**

Inhoudsopgave

Samenvatting 6

1 Introductie en verrichte werkzaamheden 14
1.1 Aanleiding 14
1.2 Doel en scope van het onderzoek 14
1.3 Aanpak 15
1.4 Verrichte werkzaamheden 16
1.5 Opbouw document 19

Deel 1 rapport - deelvraag 1b

1 Introductie 21

2 De in het onderzoek te betrekken dossiers (scope) 22
2.1 Toeslagen-dossiers 22
2.2 Dossiers die reeds onderdeel uitmaken van een hersteltraject 22
2.3 Dossiers zonder advies aan dienstonderdeel 22

3 Achtergrond toetsingskader 23
3.1 Onderzoeksthema's 23
3.2 Stroomschema 23
3.2.1 Signaal 24
3.2.2 Onderzoek 26
3.2.3 Advies 28
3.2.4 Kleurcodering stroomschema 29

4 Toetsingskaders voor specifieke aandachtsgebieden 31
4.1 Risicoselectiewerkzaamheden 31
4.2 Verrichte deskresearchwerkzaamheden 31
4.3 Verrichte buitendienstactiviteiten 32
4.4 Toets objectiviteit/vooringenomenheid 33

5 Specifieke omstandigheden 35
5.1 Vastleggingen in CAF-dossiers 35
5.2 (Bijzondere) persoonsgegevens in werkzaamheden 35

Deel 2 rapport - deelvraag 2

1 Introductie 37

2 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Omzetbelasting' 38
2.1 Achtergrond 38
2.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden 39
2.3 Toets aan toetsingskader CAF-werkzaamheden 42
2.3.1 Toets CAF-werkzaamheden 42
2.4 Samengevat 43

3	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Donkerrood'	45
3.1	Achtergrond	45
3.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	46
3.3	Toets CAF-werkzaamheden	47
3.4	Samengevat	48
4	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Veelplegers'	49
4.1	Achtergrond	49
4.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	50
4.3	Toets CAF-werkzaamheden	50
4.4	Samengevat	51
5	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Inkomstenheffing Buitenland'	52
5.1	Achtergrond	52
5.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	53
5.3	Toets CAF-werkzaamheden	54
5.4	Samengevat	54
6	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Loonheffing'	56
6.1	Achtergrond	56
6.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	56
6.3	Toets CAF-werkzaamheden	59
6.4	Samengevat	60
7	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden'	61
7.1	Achtergrond	61
7.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	62
7.3	Toets CAF-werkzaamheden	64
7.4	Samengevat	65
8	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Systeemfraude Inkomstenheffing'	67
8.1	Achtergrond	67
8.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	71
8.3	Toets CAF-werkzaamheden	73
8.4	Samengevat	74
9	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Overig'	75
9.1	Achtergrond	75
9.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	76
9.3	Toets CAF-werkzaamheden	78
9.4	Samengevat	79
10	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Huurtoeslag'	80
10.1	Achtergrond	80
10.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	80
10.3	Toets CAF-werkzaamheden	83
10.4	Samengevat	83

11	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Kinderopvanginstellingen'	85
11.1	Achtergrond	85
11.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	87
11.3	Toets CAF-werkzaamheden	90
11.4	Samengevat	91
12	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Gastouderbureaus'	92
12.1	Achtergrond	92
12.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	94
12.3	Toets CAF-werkzaamheden	99
12.4	Samengevat	99
13	Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Toeslagen - overig'	101
13.1	Achtergrond	101
13.2	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	101
13.3	Toets CAF-werkzaamheden	104
13.4	Samengevat	105
14	Detailhoofdstuk CAF-thema 'Omzetbelasting'	106
14.1	Stroomschema signaalfase	107
14.1.1	Dossierclassificatie – bijzonderheden	108
14.2	Stroomschema onderzoeksfase	109
14.2.1	Advies is onduidelijk	109
14.3	Stroomschema adviesfase	110
15	Detailhoofdstuk CAF-thema 'Donkerrood'	111
15.1	Stroomschema signaalfase	112
15.1.1	Dossierclassificatie – bijzonderheden	113
15.2	Stroomschema onderzoeksfase	113
15.3	Stroomschema adviesfase	114
16	Detailhoofdstuk CAF-thema 'Veelplegers'	115
16.1	Stroomschema signaalfase	116
16.1.1	Dossierclassificatie – bijzonderheden	117
16.2	Stroomschema onderzoeksfase	117
17	Detailhoofdstuk CAF-thema 'IH Buitenland'	118
17.1	Stroomschema signaalfase	118
17.2	Stroomschema onderzoeksfase	119
17.2.1	CAF-werkzaamheden – buitendienstactiviteiten onduidelijk	120
17.3	Stroomschema adviesfase	121
18	Detailhoofdstuk CAF-thema 'Loonheffing'	122
18.1	Stroomschema signaalfase	123
18.1.1	Bron signaal – bevinding inzake toetsingskader zelfgegenereerd signaal	123
18.2	Stroomschema onderzoeksfase	124
18.2.1	CAF-werkzaamheden – buitendienstactiviteiten onduidelijk	125

18.3 Stroomschema adviesfase 126

19 Detailhoofdstuk CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden' 127
19.1 Stroomschema signaalfase 128
19.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 129
19.2 Stroomschema onderzoeksfase 129
19.2.1 CAF-werkzaamheden – buitendienstwerkzaamheden onduidelijk 131
19.2.2 Uitkomst CAF-werkzaamheden – advies onduidelijk 132
19.3 Stroomschema adviesfase 132

20 Detailhoofdstuk CAF-thema 'Systeemfraude IH' 133
20.1 Stroomschema signaalfase 135
20.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 137
20.1.2 Bron signaal – zelfgegenereerd signaal onduidelijk 137
20.1.3 Duiding signaal – bevinding inzake deskresearch 138
20.2 Stroomschema onderzoeksfase 139
20.2.1 Verantwoordelijkheid uitgevoerde werkzaamheden – onduidelijk 140
20.2.2 CAF-werkzaamheden – bevinding inzake deskresearch 141
20.2.3 CAF-werkzaamheden – deskresearch onduidelijk 144
20.2.4 CAF-werkzaamheden – bevinding inzake buitendienstactiviteiten 144
20.2.5 CAF-werkzaamheden – buitendienstactiviteiten onduidelijk 145
20.2.6 Uitkomst CAF-werkzaamheden – advies onduidelijk 146
20.3 Stroomschema adviesfase 146

21 Detailhoofdstuk CAF-thema 'Overig' 147
21.1 Stroomschema signaalfase 148
21.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 150
21.1.2 Bron signaal – zelfgegenereerd signaal onduidelijk 151
21.2 Stroomschema onderzoeksfase 151
21.2.1 CAF-werkzaamheden – deskresearch onduidelijk 152
21.2.2 CAF-werkzaamheden – bevinding inzake buitendienstactiviteiten 152
21.2.3 CAF-werkzaamheden – buitendienstwerkzaamheden onduidelijk 153
21.2.4 Uitkomst CAF-werkzaamheden – advies onduidelijk 153
21.3 Stroomschema adviesfase 153

22 Detailhoofdstuk CAF-thema 'Huurtoeslag' 155
22.1 Stroomschema signaalfase 156
22.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 157
22.2 Stroomschema onderzoeksfase 157
22.2.1 CAF-werkzaamheden – deskresearch onduidelijk 158
22.3 Stroomschema adviesfase 158

23 Detailhoofdstuk CAF-thema 'KOI' 159
23.1 Stroomschema signaalfase 160
23.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 161
23.2 Stroomschema onderzoeksfase 162
23.2.1 Verantwoordelijkheid uitgevoerde werkzaamheden – onduidelijk 163
23.2.2 CAF-werkzaamheden – buitendienstwerkzaamheden onduidelijk 163

23.2.3 Uitkomst CAF-werkzaamheden – advies onduidelijk 164
23.3 Stroomschema adviesfase 164

24 Detailhoofdstuk CAF-thema 'GOB' 165
24.1 Stroomschema signaalfase 166
24.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 167
24.1.2 Duiding signaal – deskresearch onduidelijk 167
24.2 Stroomschema onderzoeksfase 167
24.2.1 CAF-werkzaamheden – buitendienstactiviteiten onduidelijk 168
24.2.2 Uitkomst CAF-werkzaamheden – advies onduidelijk 168
24.3 Stroomschema adviesfase 169

25 Detailhoofdstuk CAF-thema 'Toeslagen – overig' 170
25.1 Stroomschema signaalfase 171
25.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden 172
25.2 Stroomschema onderzoeksfase 172
25.3 Stroomschema adviesfase 173

26 Aard en beperkingen 174
26.1 Aard van de opdracht 174
26.2 Juistheid en volledigheid informatie 174

A Definitie- en afkortingenlijst 175

B Algemene toelichting wederhoor CAF-team 179

C Toelichting CAF-thema 'Donkerrood' 184

D Toelichting CAF-thema 'Veelplegers' 185

E Toelichting CAF-thema 'IH Buitenland' 186

F Toelichting CAF-thema 'Loonheffing' 188

G Toelichting CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden' 193

H Toelichting CAF-thema 'Systeemfraude IH' 198

I Toelichting CAF-thema 'Overig' 209

J Toelichting CAF-thema 'Huurtoeslag' 214

K Toelichting CAF-thema 'KOI' 215

L Toelichting CAF-thema 'GOB' 219

M Toelichting CAF-thema 'Toeslagen – overig' 221

Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de belangrijkste bevindingen uit het uitgevoerde feitenonderzoek en dient in samenhang gelezen te worden met de rest van het rapport. De bevindingen in deze samenvatting zijn gebaseerd op het door KPMG uitgevoerde onderzoek op basis van de in het onderzoek betrokken onderliggende bescheiden alsmede de hierop verkregen toelichtingen van diverse betrokkenen.

In paragraaf S.1 tot en met S.3 is de aanleiding en het doel van het onderzoek beschreven, de specifieke deelvragen van het onderzoek en een toelichting op het toetsingskader. Vanaf paragraaf S.4 is de samenvatting van de uitkomsten van de CAF werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader beschreven.

S.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (hierna: de Staatssecretaris) heeft tijdens het plenaire debat Belastingplan op 10 november 2021 toegezegd de Tweede Kamer (naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Omtzigt) begin 2022 meer inhoudelijk te informeren over de verschillende soorten zaken van het (voormalig) Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF-team), en hoe er in die zaken is gehandeld. De Staatssecretaris heeft de Kamer laten weten het wenselijk te achten dat er volledige duidelijkheid komt over de onderzoeken en werkwijze van het inmiddels opgeheven CAF-team. De Staatssecretaris heeft daarom besloten de toezegging die door zijn ambtsvoorganger aan het Kamerlid Omtzigt is gedaan, extern uit te besteden.

Het doel van het onderzoek is om de Staatssecretaris in de gelegenheid te stellen de Tweede Kamer meer inhoudelijk te kunnen informeren over de verschillende soorten CAF-zaken en hoe er in deze zaken gehandeld is. Daarbij moet volledige duidelijkheid komen over de CAF-onderzoeken en de werkwijze van het CAF-team. Om dit doel te bereiken is het onderzoek in twee delen opgesplitst:

S.2 Deelvragen van het onderzoek

Deel 1a van het onderzoek

Het centrale doel van het eerste deel van het onderzoek is het vaststellen van de werkwijze van het CAF-team (vraag 1a). Onderzoeksvraag deel 1a luidt:

> *"In welke structuur en onder welke waarborgen opereerde/functioneerde het CAF-team binnen de Belastingdienst?"*

Voor de uitkomsten van onderzoeksvragen deel 1a verwijzen wij naar 'Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF' d.d. 28 juni 2023.

Deel 1b van het onderzoek

Het centrale doel van deelvraag 1b is het ontwikkelen van een kader waarmee vervolgens het individuele dossieronderzoek in het tweede deel van het onderzoek kan worden uitgevoerd (vraag 1b). Onderzoeksvraag deel 1b luidt:

"Ontwerpen van een toetsingskader om CAF-dossiers[1] te toetsen."

Om een toetsingskader te ontwerpen dat toereikend is voor het toetsen van alle 591 CAF-dossiers, is het noodzakelijk gebleken in de loop van de toets enkele wijzigingen aan het toetsingskader aan te brengen, dan wel toelichtingen op te nemen ten aanzien van de wijze waarop de toets is uitgevoerd. Voor het ontwerp toetsingskader dat met opdrachtgever in het kader van deze opdracht overeen is gekomen verwijzen wij naar 'Ontwerp Toetsingskader onderzoeksvraag deel 1b inzake Onderzoek Werkwijze CAF' d.d. 21 november 2023 (een concept). Het definitieve toetsingskader en de toelichtingen daarop ten aanzien van de uitvoering van de toets is opgenomen in dit rapport, onderzoeksvraag 1b.

Deel 2 van het onderzoek

Het tweede deel van het onderzoek ziet toe op het uitvoeren van de toets op de 591 CAF-dossiers aan de hand van het toetsingskader ontwikkeld in deel 1b van het onderzoek.

Gezien het feit dat de diverse CAF-thema's andere karakteristieken hebben en dat vaak ook andere dienstonderdelen betrokken zijn, is voor het toetsen van de CAF-dossiers aan het toetsingskader besloten per CAF-thema te toetsen en te rapporteren. Dit maakt het mogelijk per CAF-thema de onderzoeksvragen te beantwoorden, door per thema het gewenste inzicht te bieden.

Het CAF-team heeft tijdens het bestaan van het team twaalf CAF-thema's onderkend en in behandeling genomen. Onderstaand zijn de diverse CAF-thema's kort toegelicht, geclusterd naar belastingen-gerelateerde CAF-thema's en toeslagen-gerelateerde CAF-thema's en op volgorde van de hoofdstukken in deze rapportage:

Belastingen-gerelateerde CAF-thema's

1. Omzetbelasting. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste OB-aangiften doen.
2. Donkerrood. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen tekortschieten in de naleving van fiscale wet- en regelgeving die naar voren komen op basis van lage kwaliteit van ingediende aangiften en een 'laag belastingmoraal'.
3. Veelplegers. Dit betreft dossiers inzake tussenpersonen die veelvuldig voor meerdere middelen onjuiste aangiften indienen.
4. Inkomstenheffing Buitenland. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste IB-aangiften doen voor hun klanten. Anders dan bij het thema Systeemfraude Inkomstenheffing heeft dit thema betrekking op personen die buiten Nederland wonen maar wel Nederlandse inkomsten genieten.
5. Loonheffing. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen hun klanten mogelijk onjuiste korting op loonbelasting, premiekorting of loonsubsidies voorhouden, veelal op 'no-cure-no-pay'-basis.
6. Gefingeerde dienstverbanden. Dit betreft dossiers waarin (gemachtigden van) vreemdelingen mogelijk gefingeerde dienstverbanden overleggen aan de

[1] Een CAF-dossier is een dossier dat het CAF-team in behandeling heeft genomen; deze dossiers zijn hoofdzakelijk gericht op facilitators.

Belastingdienst in het kader van gezinshereniging of verblijf in Nederland. Daarbij bestaan er mogelijk diverse fiscale belangen, bijvoorbeeld als gemachtigden/tussenpersonen de verrichte werkzaamheden niet in hun eigen aangiften opgeven en als organisaties zich laten lenen voor het aangaan van gefingeerde dienstverbanden en daarmee ongeoorloofde fiscale constructies faciliteren en valsheid in geschrifte plegen.

7. Systeemfraude IH[2]. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste IB-aangiften doen voor hun klanten en eventueel de verrichte werkzaamheden niet in hun eigen aangiften opgeven.
8. Overig. Dit betreft diverse dossiers, waaronder mogelijke adresfraude, specifieke projecten, mogelijke valsheid in geschrifte en aangiften van fraude.

Toeslagen-gerelateerde CAF-thema's

9. Huurtoeslag. Dit betreft toeslagen-gerelateerde dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste toeslagenaanvragen hebben gefaciliteerd inzake huurtoeslagen.
10. Toeslagen KOI[3]. Dit betreft toeslagen-gerelateerde dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste toeslagenaanvragen hebben gefaciliteerd inzake kinderopvangtoeslagen.
11. Toeslagen GOB[4]. Dit betreft eveneens toeslagen-gerelateerde dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste toeslagenaanvragen hebben gefaciliteerd inzake kinderopvangtoeslagen.
12. Toeslagen – overig. Dit betreft diverse toeslagen-gerelateerde dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste toeslagenaanvragen hebben gefaciliteerd en geen onderdeel uitmaken van de andere toeslagenthema's (KOI, huur of GOB).

S.3 Toetsingskader

Toetsing thema gericht uitgevoerd en gerapporteerd

Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat de onderzoeksaanpak van het CAF-team afhankelijk is van het type signaal en de specifieke casus:

- Type signaal: het CAF-team heeft verschillende typen signalen behandeld, bijvoorbeeld gerelateerd aan huurtoeslag, inkomstenbelasting of mogelijke gefingeerde dienstverbanden. De verschillende typen signalen vragen ieder een andere aanpak door het CAF-team.
- Specifieke casus: het CAF-team heeft op basis van de specifieke casus en op basis van de reeds uitgevoerde werkzaamheden per dossier bepaald welke eventuele vervolgwerkzaamheden door het CAF-team zouden moeten worden uitgevoerd om bevindingen te formuleren en tot een advies over eventuele

[2] 'IH' staat voor inkomensheffing.
[3] 'KOI' staat voor kinderopvanginstelling
[4] 'GOB' staat voor gastouderbureau

opvolging van de bevindingen van het CAF-team te komen aan het betreffende dienstonderdeel.

Ondanks dat de werkzaamheden van het CAF-team casus-specifiek zijn, blijkt uit de verrichte werkzaamheden dat de werkzaamheden per type signaal een soortgelijke structuur hebben en wij in de CAF-dossiers per type signaal soortgelijke aandachtspunten signaleren. Op basis hiervan is besloten per type signaal te rapporteren, zodat inzicht wordt geboden in de aandachtspunten voor het betreffende type CAF-onderzoek. Per type signaal kan vaak ook een relatie worden gelegd met specifieke dienstonderdelen binnen de Belastingdienst, wat het mogelijk maakt eventuele opvolging van bevindingen per dienstonderdeel te adresseren.

Fasering toetsing

De opbouw van de CAF-dossiers is casus-specifiek, als gevolg waarvan niet alle elementen van het toetsingskader relevant zijn voor alle 591 CAF-dossiers. Op basis hiervan is besloten via een stroomschema (per onderzoeksthema) visueel inzichtelijk te maken hoe een casus in behandeling is genomen door het CAF-team en daar waar relevant te toetsen aan een toetsingskader dat van toepassing is voor de betreffende werkzaamheden. Hierbij is onderscheid gemaakt in de volgende fases van behandeling:

1. Signaal[5]
2. Onderzoek
3. Advies

In het kader van de toetsing van de dossiers zijn de volgende aandachtsgebieden geïdentificeerd waarvoor door KPMG, in lijn met onderzoeksvraag 1b, toetsingskaders zijn ontworpen:

- Risicoselectiewerkzaamheden
- Deskresearchwerkzaamheden
- Buitendienstwerkzaamheden

Voor een visuele weergave van de stroomschema's en van toepassing zijnde toetsingskaders verwijzen wij naar de details van het rapport.

Specifieke omstandigheden

Uit het onderzoek blijkt dat de vastleggingen in de verschillende individuele CAF-dossiers niet gestandaardiseerd zijn, waarbij informatie soms niet in het dossier is opgenomen, of niet op eenzelfde detailniveau is. Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat de dossiervorming onder andere afhankelijk was van het onderzochte CAF-thema en de werkwijze van de individuele zaakbehandelaren (CAF-teamleden). Indien een CAF-dossier niet of zeer beperkt is gevuld, heeft het CAF-team daar waar relevant de mogelijkheid gehad deze informatie tijdens de wederhoorfase alsnog aan te leveren. Deze informatie is meegenomen in de toets van de dossiers. Daarnaast is informatie die

[5] Een signaal is de bij het CAF-team binnengekomen melding of het binnengekomen bericht (vanuit externe bron, dienstonderdeel of eigen CAF-analyse) dat voor het CAF-team de aanleiding is om een onderzoek te starten.

de opdrachtgever heeft verzameld en aangeleverd over de betreffende CAF-dossiers, maar niet in de CAF-dossiers zelf is opgenomen, meegenomen in het onderzoek.

Het CAF-team heeft aangegeven dat voor een aantal dossiers is besloten dat de casus niet behandeld zou worden door het CAF-team of niet in behandeling is genomen door het CAF-team. De dossiervorming voor deze dossiers is volgens het CAF-team in lijn met de voorgenoemde oorzaken beperkt. Ten aanzien van de dossiers die bij het opschorten van de werkzaamheden van het CAF-team onderhanden waren, was de dossiervorming volgens het CAF-team in sommige gevallen nog niet volledig bijgewerkt. Naast het in beschouwing nemen van de aanvullend aangeleverde informatie inzake deze dossiers, zijn eventuele bevindingen die betrekking hebben op deze dossiers in het rapport apart geclassificeerd.

Indien in het signaal of het CAF-onderzoek sprake is van de volgende (bijzondere) persoonsgegevens: nationaliteit, seksuele geaardheid, ziekte en proxy's hiervan zoals geboorteplaats of land van herkomst, analyseert KPMG voor zover mogelijk wat de aanleiding was om deze (bijzondere) persoonsgegevens in de werkzaamheden te betrekken. Indien het op basis van het CAF-dossier niet helder is wat de aanleiding is, of als er onvoldoende informatie beschikbaar is om eventuele signalen van vooringenomenheid (gelijkheidsbeginsel) te onderzoeken op basis van het CAF-dossier, heeft het CAF-team de mogelijkheid gehad deze informatie tijdens de wederhoorfase aan te leveren. Wij hebben een uitvoerig proces van hoor en wederhoorproces doorlopen met het CAF-team en verwijzen naar de verrichte werkzaamheden in hoofdstuk 1.4 voor een nadere toelichting hierop. Volledigheidshalve merken wij op dat de zelfstandige leesbaarheid van de CAF-dossiers een aandachtspunt is. De uit het proces van hoor en wederhoor ontvangen informatie is meegenomen in de toets van de dossiers. Daarnaast is informatie die de opdrachtgever heeft verzameld en aangeleverd over de betreffende CAF-dossiers, maar die niet in de CAF-dossiers zelf is opgenomen, meegenomen in het onderzoek.

S.4 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Uit de verrichte werkzaamheden is gebleken dat niet elk CAF-dossier tot een advies heeft geleid. Alvorens in de volgende paragraaf in te gaan op de door het CAF-team verrichte werkzaamheden en de toets van die werkzaamheden aan de ontworpen toetsingskaders, geven wij in deze paragraaf weer in hoeverre de CAF-werkzaamheden tot een advies hebben geleid. In deze paragraaf zijn de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden weergegeven, zonder toetsing van de totstandkoming van deze adviezen.

Op basis van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden en de in de volgende paragraaf beschreven totstandkoming van deze adviezen, kan opdrachtgever een inschatting maken of de behandeling door het CAF-team een mogelijke impact heeft gehad op de verdere (fiscale) behandeling van het dossier binnen de Belastingdienst. Volledigheidshalve merken wij op dat de opvolging van de CAF-adviezen en de (fiscale) behandeling van de dossiers zelf is belegd bij de dienstonderdelen en derhalve geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek.

Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Uit de grafische weergave van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden blijkt het volgende:

- De blauwtinten hebben betrekking op dossiers die hebben geleid tot adviezen. Dit betreft 277 dossiers, oftewel 47% van de in totaal 591 CAF-dossiers. Om een indruk te geven van de adviezen, zijn in dit rapport per thema voorbeelden van adviezen opgenomen, dan wel is de strekking van deze adviezen toegelicht.
- De groentinten hebben betrekking op dossiers die om diverse redenen niet tot een advies hebben geleid. Dit betreft 288 dossiers, oftewel 49% van het totaal. De dossiers in deze categorie zijn als volgt opgebouwd:
  - Voor 33 dossiers is geen advies gegeven, aangezien deze dossiers betrekking hebben op de ondersteuning van een dienstonderdeel.
  - Voor 99 dossiers is geen advies gegeven, omdat deze dossiers door het CAF-team in de signaalfase zijn afgelegd.
  - Voor 128 dossiers is op basis van de verrichte werkzaamheden door het CAF-team geconcludeerd dat deze dossiers geen verdere opvolging behoeven.
  - Voor 28 dossiers is geen advies gegeven, omdat dit lopende dossiers betroffen bij de opschorting van de werkzaamheden van het CAF-team.
- De paarstinten in de grafische weergave hebben betrekking op dossiers waarbij onduidelijkheden zijn geconstateerd ten aanzien van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden. Dit betreft 26 dossiers, oftewel 4% van het totaal.

S.5 Toets CAF-dossiers aan toetsingskader

In deze paragraaf is ingegaan op de door het CAF-team verrichte werkzaamheden en de uitkomsten van de toets aan de van toepassing zijnde toetsingskaders. Op basis van de verrichte werkzaamheden blijkt het volgende:



Uit de grafische weergave van de toets aan het toetsingskader blijkt het volgende:

— De blauwtinten hebben betrekking op dossiers die hebben geleid tot adviezen, waarbij geen apart te rapporteren bevindingen zijn geconstateerd ten aanzien van de totstandkoming van deze adviezen op basis van het stroomschema en de toetsingskaders. Dit betreft 232 dossiers, oftewel 39% van het totaal. Om een indruk te geven van de adviezen zijn in dit rapport per thema voorbeelden van adviezen opgenomen, dan wel is de strekking van deze adviezen in het rapport toegelicht.

— De groentinten hebben betrekking op dossiers die om diverse redenen niet tot een advies hebben geleid en waarbij geen apart te rapporteren bevindingen zijn geconstateerd op basis van het stroomschema en de toetsingskaders. Dit betreft 250 dossiers, oftewel 42% van het totaal. Deze categorie is in het rapport in principe niet nader toegelicht.

— De paarstinten in de grafische weergave hebben betrekking op dossiers waarbij onduidelijkheden zijn geconstateerd op basis van het stroomschema en de toetsingskaders. Dit betreft 102 dossiers, oftewel 18% van het totaal. De dossiers in deze categorie zijn als volgt opgebouwd:

  — In 34 dossiers zijn bijzonderheden geconstateerd, zoals onduidelijkheden ten aanzien van de aanleiding voor het onderzoek.

  — In twee dossiers bestaat onduidelijkheid ten aanzien van het zelfgegenereerde signaal.

  — Voor één dossier bestaan er onduidelijkheden ten aanzien van de verrichte deskresearchwerkzaamheden in de signaalfase.

  — In drie dossiers bestaan er onduidelijkheden ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het uitgevoerde onderzoek.

  — Voor negen dossiers bestaan er onduidelijkheden ten aanzien van de verrichte deskresearchwerkzaamheden in de onderzoeksfase.

  — Voor 39 dossiers bestaan er onduidelijkheden ten aanzien van de verrichte buitendienstwerkzaamheden in de onderzoeksfase.

  — Voor veertien dossier bestaan er onduidelijkheden ten aanzien van het gegeven advies.

— De oranjetinten in de grafische weergave hebben betrekking op dossiers waarbij bevindingen zijn geconstateerd. Dit betreft zeven dossiers, oftewel 1% van het totaal. Wij benadrukken dat dit feitelijke bevindingen en aandachtgebieden betreft op basis van de toetsingskaders en geen juridische oordeelsvorming of conclusies ten aanzien van de juistheid van de verrichte werkzaamheden in deze dossiers. De feitelijke bevindingen en aandachtgebieden stellen u als opdrachtgever in staat zelf een oordeel te vormen over de juistheid van de verrichte werkzaamheden. De bevindingen uit deze categorie zijn bij het betreffende thema in dit rapport nader toegelicht. De bevindingen zijn geconstateerd in de volgende CAF-thema's:

  — Eén bevinding heeft betrekking op het thema 'Loonheffing' (zie paragraaf 18.1.1 voor nadere details).

  — Vijf bevindingen hebben betrekking op het thema 'Systeemfraude IH' (zie paragraaf 20.1.3, 20.2.2 en 20.2.4 voor nadere details).

  — Eén bevinding heeft betrekking op het thema 'Overig' (zie paragraaf 21.2.2 voor nadere details).

Volledigheidshalve merken wij op dat het in deze paragraaf gepresenteerde aantal adviezen lager is dan het in de vorige paragraaf gepresenteerde aantal adviezen. Dit verschil komt voort uit het feit dat in de totstandkoming van de in de vorige paragraaf gepresenteerde adviezen bevindingen zijn geconstateerd inzake de totstandkoming van deze adviezen, als gevolg waarvan deze dossiers in de betreffende bevindingencategorie zijn weergegeven (en niet als advies).

Tot slot merken wij op dat een aantal bevindingen die eerder aan het CAF-team zijn toegeschreven op basis van de beschikbare informatie geen betrekking hebben op de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden, maar bijvoorbeeld betrekking hebben op door een dienstonderdeel verrichte werkzaamheden of een door een dienstonderdeel besloten wijze tot opvolging van een (niet-bindend) CAF-advies. Volledigheidshalve merken wij nogmaals op dat onze opdracht uitsluitend betrekking heeft op de door het CAF-team verrichte werkzaamheden op basis van de in dit rapport beschreven scope van de werkzaamheden van het CAF-team.

1 Introductie en verrichte werkzaamheden

1.1 Aanleiding

De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (hierna: de Staatssecretaris) heeft tijdens het plenaire debat Belastingplan op 10 november 2021 toegezegd de Tweede Kamer (naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Omtzigt) begin 2022 meer inhoudelijk te informeren over de verschillende soorten zaken van het (voormalig) Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF-team), en hoe er in die zaken is gehandeld. De Staatssecretaris heeft de Kamer laten weten het wenselijk te achten dat er volledige duidelijkheid komt over de onderzoeken en werkwijze van het inmiddels opgeheven CAF-team[6]. De Staatssecretaris heeft daarom besloten de toezegging die door de heer Vijlbrief aan het Kamerlid Omtzigt is gedaan, extern uit te besteden. Dit onderzoek zou tevens inzicht moeten geven in vragen gesteld door het Kamerlid Van der Lee[7].

1.2 Doel en scope van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de Staatssecretaris in de gelegenheid te stellen de Tweede Kamer meer inhoudelijk te kunnen informeren over de verschillende soorten CAF-zaken en hoe er in deze zaken gehandeld is. Daarbij moet volledige duidelijkheid komen over de CAF-onderzoeken en de werkwijze van het CAF-team. Om dit doel te bereiken is het onderzoek in twee delen opgesplitst:

Deel 1 van het onderzoek

Het centrale doel van het eerste deel van het onderzoek is het vaststellen van de werkwijze van het CAF-team (vraag 1a) en het ontwikkelen van een kader waarmee vervolgens het individuele dossieronderzoek in het tweede deel van het onderzoek gedaan kan worden (vraag 1b).

Onderzoeksvraag deel 1a luidt:

> *"In welke structuur en onder welke waarborgen opereerde/functioneerde het CAF-team binnen de Belastingdienst?"*

Onderzoeksvraag deel 1b luidt:

> *"Ontwerpen van een toetsingskader om CAF-dossiers[8] te toetsen."*

Deel 2 van het onderzoek

Het tweede deel van het onderzoek ziet toe op het uitvoeren van de toets op de 591 CAF-dossiers aan de hand van het toetsingskader ontwikkeld in deel 1b.

---

[6] Daar waar in het rapport het CAF-team is aangehaald wordt gerefereerd aan het inmiddels opgeheven CAF-team. In het kader van de leesbaarheid is 'voormalig' niet steeds herhaald.
[7] Kamerstukken II, 2021/22, vraag met kenmerk 2021Z20666.
[8] Een CAF-dossier is een dossier dat het CAF-team in behandeling heeft genomen; deze dossiers zijn hoofdzakelijk gericht op facilitators.

1.3 Aanpak

KPMG is gevraagd een feitenonderzoek uit te voeren. Dit betekent dat de aanpak van het onderzoek erop is gericht relevante feiten en omstandigheden uiteen te zetten om inzicht te verschaffen in de werkwijze van het CAF-team.

De relevante feiten en omstandigheden zijn verkregen op basis van de verrichte werkzaamheden die zijn toegelicht in de volgende paragraaf, waaronder documentanalyse, interviews en het uitgevoerde wederhoor.

De aanpak van twee delen van het onderzoek is conform onze offerte als volgt te visualiseren.

Deel 1 van het onderzoek



Deel 2 van het onderzoek



Deel 2 van het onderzoek – deelrapporten per CAF-thema

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven is het doel van het onderzoek om de Staatssecretaris in de gelegenheid te stellen de Tweede Kamer meer inhoudelijk te kunnen informeren over de verschillende soorten CAF-zaken en hoe er in deze zaken gehandeld is. Daarbij moet volledige duidelijkheid komen over de CAF-onderzoeken en de werkwijze van het CAF-team.

Ten aanzien van de CAF-zaken die het CAF-team heeft behandeld onderscheidde het CAF-team zelf verschillende CAF-thema's. Het CAF-team heeft in totaal over de looptijd van het team twaalf CAF-thema's geïdentificeerd en in behandeling genomen. Dit betreft de volgende CAF-thema's:

— Omzetbelasting. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste OB-aangiften doen.

— Donkerrood. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen tekortschieten in de naleving van fiscale wet- en regelgeving die naar voren komen op basis van lage kwaliteit van ingediende aangiften en een 'laag belastingmoraal'.

— Veelplegers. Dit betreft dossiers inzake tussenpersonen die veelvuldig voor meerdere middelen onjuiste aangiften indienen.

— Inkomstenheffing Buitenland. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste IB-aangiften doen voor hun klanten. Anders dan bij het thema

Systeemfraude IH betreft het in dit thema klanten die buiten Nederland wonen maar wel Nederlandse inkomsten genieten.

— Loonheffing. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen hun klanten mogelijke korting op loonbelasting, premiekorting of loonsubsidies voorhouden, veelal op 'no-cure-no-pay'-basis.

— Gefingeerde dienstverbanden. Dit betreft dossiers waarin (gemachtigden van) vreemdelingen mogelijk gefingeerde dienstverbanden overleggen aan de Belastingdienst in het kader van gezinshereniging of verblijf in Nederland. Daarbij bestaan er mogelijk diverse fiscale belangen, bijvoorbeeld als gemachtigden/tussenpersonen de verrichte werkzaamheden niet in hun eigen aangiften opgeven en als organisaties zich laten lenen voor het aangaan van gefingeerde dienstverbanden en daarmee ongeoorloofde fiscale constructies faciliteren en valsheid in geschrifte plegen.

— Systeemfraude IH[9]. Dit betreft dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste IB-aangiften doen voor hun klanten en eventueel de verrichte werkzaamheden niet in hun eigen aangiften opgeven.

— Overig. Dit betreft diverse dossiers, waaronder mogelijke adresfraude, specifieke projecten, mogelijke valsheid in geschrifte en aangiften van fraude.

— Toeslagen (KOI[10], huur, GOB[11], overig). Dit betreft diverse toeslagen-gerelateerde dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste toeslagenaanvragen hebben gefaciliteerd inzake onder andere kinderopvangtoeslagen, huurtoeslagen en zorgtoeslagen.

Voor het benodigde inzicht ter beantwoording van de onderzoeksvraag hoe er in de CAF-zaken is gehandeld en de werkwijze van het CAF-team, is een toetsingskader ontwikkeld. Voor een nadere toelichting van het toetsingskader verwijzen wij naar deel 1 van dit rapport.

Deel 2 van dit rapport ziet toe op het verschaffen van inzicht ter beantwoording van deelvraag 2 voor de geïdentificeerde CAF-thema's. Gezien het feit dat de diverse CAF-thema's andere karakteristieken hebben en dat vaak ook andere dienstonderdelen betrokken zijn, is voor het toetsen van de CAF-dossiers aan het toetsingskader besloten per CAF-thema in een hoofdstuk te rapporteren. Dit maakt het mogelijk per CAF-thema de onderzoeksvragen te beantwoorden, door per thema het gewenste inzicht te bieden.

1.4 Verrichte werkzaamheden

Hieronder zijn de door KPMG in het kader van het 'Onderzoek Werkwijze CAF' verrichte werkzaamheden inzake de verschillende onderdelen (deel 1a, deel 1b en deel 2) van het onderzoek integraal toegelicht. De onderdelen van het onderzoek dienen in samenhang te worden bezien; dit betekent dat de bevindingen die voortkomen uit de

[9] 'IH' staat voor inkomensheffing
[10] 'KOI' staat voor kinderopvanginstelling, tegenwoordig ook wel 'KOO' ('Kinderopvangorganisatie). Omdat ten tijde van het CAF de term KOI werd gebruikt is deze afkorting ook in het rapport aangehouden.
[11] 'GOB' staat voor gastouderbureau

0001

verrichte werkzaamheden relevant zijn voor de verschillende onderdelen van het onderzoek. KPMG heeft op hoofdlijnen de volgende werkzaamheden verricht:

Interviews

- Oriënterende interviews afgenomen met leden van het voormalig CAF-team om een beeld te krijgen van de werkwijze en context waarin het CAF-team opereerde alsmede van de inhoudelijke werkzaamheden van het CAF-team (zes interviews).
- Verdiepende interviews afgenomen met leden van het voormalig CAF-team en betrokkenen bij het CAF-team, waaronder directeuren, om nadere duiding te krijgen bij met name de werkwijze van het CAF-team en bijbehorende governance (vier interviews).
- Verdiepende interviews afgenomen met leden van het voormalig CAF-team en deskundigen, onder andere vanuit Vaktechniek, om het normenkader dat van toepassing was op het CAF-team nader te duiden (zes interviews).

KPMG heeft per interview specifiek de te bespreken onderwerpen geselecteerd, mede afhankelijk van de achtergrond van de geïnterviewde personen en betrokkenheid bij het CAF-team.

Kennisnemen documentatie

- Kennisgenomen van ruim duizend documenten (o.a. notulen, memo's en e-mails) zoals ontvangen van de leden van het voormalig CAF-team, de Belastingdienst en openbaar beschikbaar.
- Kennisgenomen van de beschikbare overkoepelende vastleggingen aangaande de 591 CAF-dossiers.
- Diverse nadere documentatie-uitvragen gedaan ten behoeve van het aanvullen van de ontvangen informatie.

Werkwijze CAF-team (deelvraag 1a)

De uitkomsten van onderstaande werkzaamheden zijn opgenomen in het 'Tussenrapport onderzoeksvraag deel 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF' d.d. 28 juni 2023. Daarnaast is de toelichting op de CAF-dossiers op basis van deze verrichte werkzaamheden betrokken bij de uitwerking van deelvraag 2:

- Per jaar dat het CAF-team bestond (2013 t/m 2020) geanalyseerd wat relevante onderwerpen zijn ten behoeve van de werkwijze van het CAF-team.
- Per jaar de CAF-werkwijze uitgewerkt.
- Iteratief wederhoor gepleegd met:
    - het CAF-team (waaronder de teamleiders);
    - betrokken directeuren en DG's Belastingdienst over de periode 2013 tot en met 2020;
    - de verantwoordelijke directeuren in de periode 2013 tot en met 2020; en
    - opdrachtgever.

- Additioneel (verifiërende) werkzaamheden verricht naar aanleiding van het wederhoor, zoals nadere documentanalyse en interviews.

In het rapport is aangegeven welke reacties uit het wederhoor naar voren zijn gekomen, om de relevante feiten en omstandigheden aan te vullen en in context te plaatsen.

Toetsingskader 591 dossiers (deelvraag 1b en 2)

- Op basis van de gehouden interviews, iteratief gevoerde verdiepende gesprekken met Vaktechniek en ontvangen documentatie een beeld gevormd van bestaande kaders voor het uitvoeren van werkzaamheden binnen het CAF-team.
- Op basis van het gevormde beeld van de bestaande kaders, een concept-toetsingskader ontwikkeld.
- Een niet-statistische steekproef getrokken om twintig dossiers te selecteren ten behoeve van het verfijnen van het concept-toetsingskader.
- De betreffende twintig dossiers geanalyseerd op basis van de beschikbare CAF-dossiers, interviews met betrokken zaakbehandelaars en aanvullende ontvangen documentatie.
- Naar aanleiding van de dossieranalyse het concept-toetsingskader aangepast.
- Het aangepaste concept-toetsingskader uitgewerkt voor de twintig CAF-dossiers en deze voorgelegd aan het CAF-team in het kader van wederhoor.
- Het concept-toetsingskader voorgelegd aan opdrachtgever als discussiestuk om te komen tot een definitief toetsingskader.
- Het per CAF-thema uitwerken van de CAF-dossiers in het toetsingskader.
- Iteratief hoor en wederhoor gepleegd met het (voormalig) CAF-team in de periode januari 2024 t/m 17 april 2024.
    - De hoorfase bestond uit het houden van een bespreking per CAF-thema om een algemene achtergrond van het thema te krijgen en per thema bijzonderheden in kaart te brengen. Om deze bespreking te kaderen werd door KPMG reeds een analyse van het thema verstrekt aan het CAF-team om inzicht te bieden wat uit de beschikbare dossiers naar voren kwam.
    - De wederhoorfase bestond uit het (iteratief) voorleggen van analyses op de 591 CAF-dossiers. Deze CAF-dossiers zijn op basis van de bevindingen die volgden uit de voorgelegde analyse al dan niet door het CAF-team aangevuld met toelichtingen en onderliggende, additionele documentatie die vervolgens weer (iteratief) in beschouwing zijn genomen bij de totstandkoming van de definitieve analyse.
- Additioneel (verifiërende) werkzaamheden verricht naar aanleiding van het wederhoor, zoals nadere documentanalyse.
- Verwerken en waar nodig aanvullend toelichten van de reactie van het CAF-team en opdrachtgever op het conceptrapport d.d. 18 april 2024 bij het opstellen van het definitieve rapport.

Projectmanagement

- Wekelijks voortgangsoverleg gehouden met de begeleiders van het onderzoek vanuit het ministerie van Financiën.
- Diverse bijeenkomsten gehouden met daartoe door het ministerie van Financiën aangewezen gremia (met name begeleidingsgroep, coördinatieoverleg, directeurenoverleg, bijeenkomst met het gehele het CAF-team).

Tijdens het uitvoeren van de in deze paragraaf toegelichte werkzaamheden heeft KPMG continu verifiërende werkzaamheden uitgevoerd om de objectiviteit van de relevante feiten en omstandigheden te waarborgen.

1.5 Opbouw document

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven is het doel van het onderzoek om de Staatssecretaris in de gelegenheid te stellen de Tweede Kamer meer inhoudelijk te kunnen informeren over de verschillende soorten CAF-zaken en hoe er in deze zaken gehandeld is. Daarbij is het doel volledige duidelijkheid te verschaffen over de CAF-onderzoeken en de werkwijze van het CAF-team. In paragraaf 1.3 zijn de verschillende soorten CAF-zaken, op basis van de door het CAF-team geïdentificeerde CAF-thema's, toegelicht.

In deel 1 van dit rapport is een toelichting opgenomen op het ontwerp toetsingskader inzake deelvraag 1b. In deel 2 van dit rapport is een toelichting opgenomen op de inhoudelijke toetsing van de 591 CAF-dossiers vanuit deelvraag 2.

Definitie en afkortingenlijst

In dit rapport zijn verschillende definities en afkortingen gebruikt, deze zijn toegelicht in bijlage A.

KPMG

Directoraat-generaal Belastingdienst
Eindrapport onderzoeksvraag 1b en 2: 'Onderzoek Werkwijze CAF'
Den Haag, 10 juni 2024

Deel 1 rapport

Onderzoeksvraag deel 1b
inzake Onderzoek Werkwijze CAF

1 Introductie

Het centrale doel van deelvraag 1b is het ontwikkelen van een kader waarmee vervolgens het individuele dossieronderzoek in het tweede deel van het onderzoek kan worden uitgevoerd (vraag 1b). Onderzoeksvraag deel 1b luidt:

> *"Ontwerpen van een toetsingskader om CAF-dossiers[12] te toetsen."*

In deel 1 van dit rapport is het ontwerp toetsingskader inzake deelvraag 1b toegelicht.

[12] Een CAF-dossier is een dossier dat het CAF-team in behandeling heeft genomen; deze dossiers zijn hoofdzakelijk gericht op facilitators.

2 De in het onderzoek te betrekken dossiers (scope)

In de onderzoeksvraag is verzocht de 591 CAF-dossiers te toetsen aan een nader te ontwerpen toetsingskader. Bij het ontwerpen van de toetsingskaders zijn vragen gesteld ten aanzien van de in het onderzoek te betrekken dossiers, dan wel of specifieke dossiers buiten de scope van het onderzoek geplaatst zouden moeten worden.

Uiteindelijk is besloten alle 591 CAF-dossiers onderdeel uit te laten maken van het onderzoek. In dit hoofdstuk is een toelichting opgenomen van de overwegingen die hieraan ten grondslag hebben gelegen.

Volledigheidshalve merken wij op dat de CAF-dossiers uitsluitend in het onderzoek zijn betrokken voor zover dit betrekking heeft op de beantwoording van de onderzoeksvraag en de dit rapport beschreven scope van het onderzoek.

2.1 Toeslagen-dossiers

Gezien het feit dat reeds diverse onderzoeken zijn uitgevoerd op de toeslagen-gerelateerde CAF-dossiers is de vraag gerezen of deze onderdeel uit zouden moeten maken van het onderhavige onderzoek. In overleg met de opdrachtgever is besloten dat deze toeslagen-gerelateerde CAF-dossiers wel onderdeel uitmaken van het onderzoek, om beter begrip te krijgen van de behandeling van deze dossiers door het CAF-team.

2.2 Dossiers die reeds onderdeel uitmaken van een hersteltraject

In lijn met de voorgaande paragraaf is tijdens het onderzoek besproken of dossiers die reeds onderdeel zijn van een hersteltraject (anders dan toeslagen-gerelateerde CAF-dossiers) onderdeel zouden moeten zijn van het onderzoek. Voor deze CAF-dossiers is door opdrachtgever besloten deze dossiers in scope van het onderzoek te laten, om beter begrip en inzicht te krijgen van de behandeling van deze dossiers door het CAF-team.

2.3 Dossiers zonder advies aan dienstonderdeel

Tijdens het onderzoek is besproken of CAF-dossiers die niet hebben geleid tot een advies van het CAF-team aan het dienstonderdeel deel zouden moeten uitmaken van de scope van het onderzoek. Hierover is aangegeven dat ondanks het feit dat de dossiers niet tot een advies hebben geleid, het gewenst is inzicht te verkrijgen hoe deze dossiers door het CAF-team zijn behandeld. Daarnaast is aangegeven dat ondanks het ontbreken van een advies, een behandeling door het CAF-team wel tot mogelijk nader toezicht heeft geleid en derhalve wel onderdeel blijft uitmaken van het onderzoek.

3 Achtergrond toetsingskader

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op de achtergrond van de toetsingskaders.

3.1 Onderzoeksthema's

Uit de uitgevoerde werkzaamheden blijkt dat de onderzoeksaanpak van het CAF-team afhankelijk is van het type signaal en de specifieke casus:

- Type signaal: het CAF-team heeft verschillende typen signalen behandeld, bijvoorbeeld gerelateerd aan huurtoeslag, inkomstenbelasting of mogelijke gefingeerde dienstverbanden. De verschillende typen signalen vragen ieder een andere aanpak door het CAF-team.
- Specifieke casus: het CAF-team heeft op basis van de specifieke casus en op basis van de reeds uitgevoerde werkzaamheden per dossier bepaald welke eventuele vervolgwerkzaamheden door het CAF-team zouden moeten worden uitgevoerd om bevindingen te formuleren en tot een advies over eventuele opvolging van de bevindingen van het CAF-team te komen aan het betreffende dienstonderdeel.

Ondanks dat de werkzaamheden van het CAF-team casus-specifiek zijn, blijkt uit het uitgevoerde onderzoek dat de werkzaamheden per type signaal een soortgelijke structuur hebben en wij in de CAF-dossiers per type signaal soortgelijke aandachtspunten signaleren. Op basis hiervan is besloten per type signaal – op basis van de in de aanpak bij dit rapport opgenomen CAF-thema's (zie hoofdstuk 1.3) – te rapporteren, zodat in lijn met de onderzoeksvraag inzicht wordt geboden in de aandachtspunten voor het betreffende type CAF-onderzoek.

Per type signaal kan vaak ook een relatie worden gelegd met specifieke dienstonderdelen binnen de Belastingdienst, wat het mogelijk maakt eventuele opvolging van bevindingen per dienstonderdeel te adresseren.

3.2 Stroomschema

Uit de verrichte werkzaamheden is gebleken dat de opbouw van de CAF-dossiers casus-specifiek is. Derhalve zijn niet alle elementen van een te ontwerpen toetsingskader relevant voor alle 591 CAF-dossiers. Op basis hiervan is besloten via een stroomschema (per onderzoeksthema) visueel inzichtelijk te maken hoe een casus in behandeling is genomen door het CAF-team. Hierbij is onderscheid gemaakt in de volgende fases van behandeling:

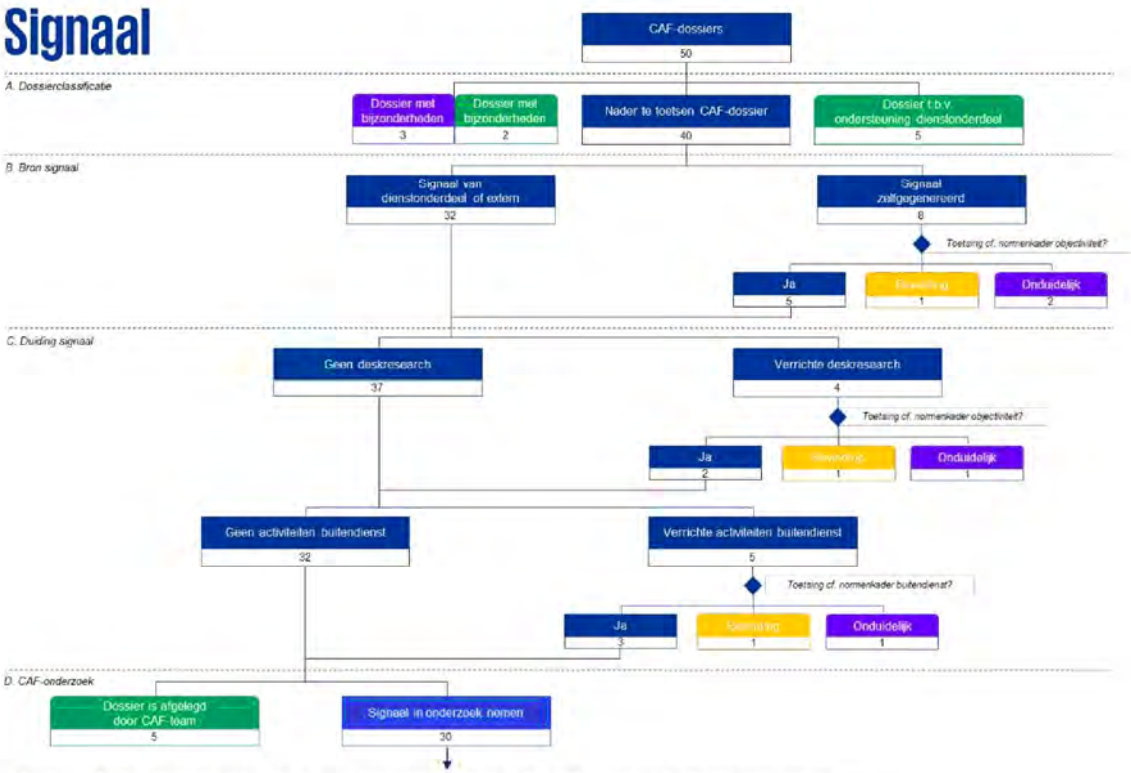
1. Signaal[13]
2. Onderzoek
3. Advies

[13] Een signaal is de bij het CAF-team binnengekomen melding of het binnengekomen bericht (vanuit externe bron, dienstonderdeel of eigen CAF-analyse) dat voor het CAF-team de aanleiding is om een onderzoek te starten.

De scope van de onder verantwoordelijkheid van het CAF-team verrichte werkzaamheden blijkt uit het stroomschema en eindigt bij het afleggen van een dossier of het uitbrengen van een advies. Volledigheidshalve merken wij op dat de opvolging van de CAF-adviezen en de (fiscale) behandeling van de dossiers zelf is belegd bij de dienstonderdelen en derhalve geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek.

3.2.1 Signaal

Het stroomschema voor de signaalfase ziet er visueel als volgt uit. De gevisualiseerde toetsingskaders in dit hoofdstuk zijn enkel ter illustratie. De weergegeven aantallen zijn fictief. Het onderstaande voorbeeld laat zien in hoeverre het betreffende onderdeel van het stroomschema van toepassing is op de te toetsen CAF-dossiers. De diverse classificatiemomenten (A tot en met D), toetsmomenten (aangeduid door het figuur van een blauwe ruit) in deze fase en kleuren in het stroomschema zijn in de volgende paragrafen nader toegelicht.



De signaalfase bestaat uit de volgende classificatie- en toetsmomenten.

A. Type dossier

Uit dit onderdeel van het stroomschema blijkt wat voor type CAF-dossier het betreft. Hierbij maken wij onderscheid in de volgende 'type dossiers':

— **CAF-dossier.** Dit zijn de dossiers waarin het CAF-team zelfstandig onderzoek heeft verricht. Deze dossiers zijn middels het stroomschema verder getoetst.

— **Dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel.** Dit zijn dossiers waarin het CAF-team op aanwijzing van een dienstonderdeel specifieke werkzaamheden, zoals een analyse, heeft uitgevoerd en aangereikt aan het dienstonderdeel. In deze dossiers heeft het CAF-team derhalve niet zelfstandig de fases van behandeling van een dossier doorlopen. Omdat deze werkzaamheden onder instructie en verantwoordelijkheid van het dienstonderdeel zijn uitgevoerd, zijn deze dossiers niet verder getoetst.

— **Dossier met bijzonderheden**. Een dossier is geclassificeerd als dossier met bijzonderheden als het dossier bijvoorbeeld (nagenoeg) leeg is. Als gevolg van de geconstateerde bijzonderheden is het niet mogelijk gebleken deze dossiers op basis van het stroomschema verder te toetsen. Eventuele toelichtingen van het CAF team ten aanzien van de geconstateerde bevindingen zijn in het rapport opgenomen.

B. Bron signaal

In dit onderdeel van het stroomschema duiden wij de bron van het signaal dat de aanleiding is voor de door het CAF-team te verrichten werkzaamheden. In de classificatie 'bron signaal' onderscheiden wij de volgende bronnen van signalen:

— **Signaal van dienstonderdeel of extern.** Dit zijn dossiers waarin een signaal door het CAF-team is ontvangen van een dienstonderdeel of externe partij, bijvoorbeeld op basis van een (anonieme) melding of bevinding.

— **Signaal zelfgegenereerd**. Dit zijn dossiers waarin een signaal door het CAF-team zelf is gegenereerd, bijvoorbeeld op basis van data-analyse. De zelfgegeneerde signalen zijn getoetst op basis van het volgende toetsingskader:

  — Indien sprake is van een zelfgegenereerd signaal, is het signaal getoetst aan het toetsingskader objectiviteit/vooringenomenheid.

  — Wanneer sprake is van risicoselectiewerkzaamheden of een deelwaarneming, is dit toetsingskader tevens van toepassing.

Voor een nadere toelichting van de diverse toetsingskaders verwijzen wij naar hoofdstuk 4

C. Duiding signaal

Uit dit onderdeel van het stroomschema blijkt welke werkzaamheden zijn verricht om het signaal nader te duiden:

— **Geen deskresearchwerkzaamheden of wel verrichte desk-researchwerkzaamheden**. In dit onderdeel van het stroomschema is onderscheid gemaakt in CAF-dossiers waarin wel en geen deskresearchwerkzaamheden zijn uitgevoerd door het CAF-team ter duiding van het signaal, om te bepalen of het signaal in onderzoek zou moeten worden genomen. Voorbeelden van deskresearchwerkzaamheden zijn analyses van IP-adressen of overzichten van vermogen.

  — Indien sprake is van verrichte deskresearchwerkzaamheden, is het toetsingskader deskresearchwerkzaamheden van toepassing.

0001

  - Indien relevant is tevens het toetsingskader risicoselectiewerkzaamheden en deelwaarnemingen toegepast.

- **Geen buitendienstactiviteiten of wel verrichte buitendienstactiviteiten**. In dit onderdeel van de stap 'duiding signaal' is onderscheid gemaakt in CAF-dossiers waarin wel en geen buitendienstactiviteiten zijn uitgevoerd door het CAF-team ter duiding van het signaal, om te bepalen of het signaal in onderzoek zou moeten worden genomen. Een voorbeeld van buitendienstactiviteiten is derdenonderzoek.
  - Indien sprake is van verrichte buitendienstactiviteiten, is het toetsingskader buitendienstactiviteiten van toepassing.
  - Indien relevant is tevens het toetsingskader risicoselectiewerkzaamheden en deelwaarnemingen toegepast.

D. CAF-onderzoek

Uit dit onderdeel van het stroomschema blijkt of het CAF-team het signaal verder in onderzoek heeft genomen:

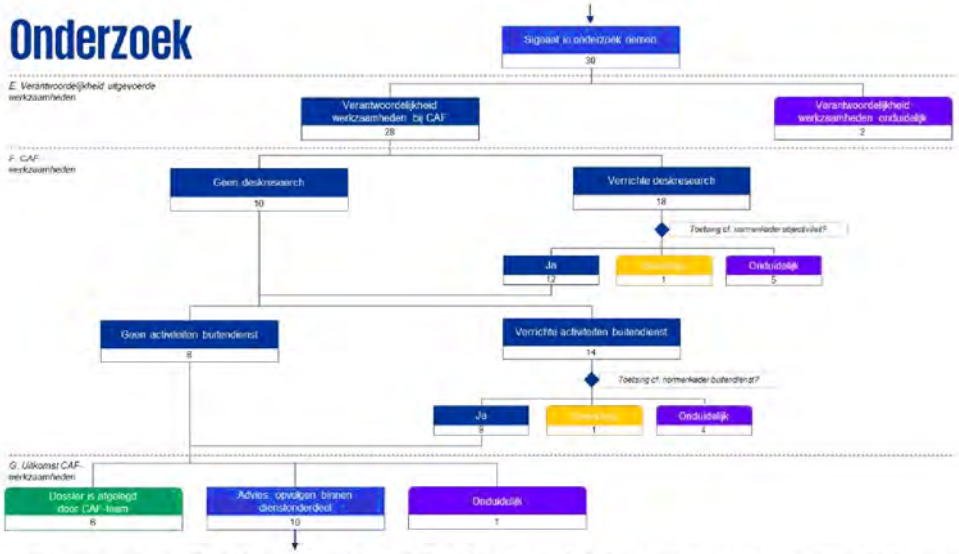
- **Signaal afgelegd door CAF-team**. Dit betreft dossiers waarvoor het CAF-team heeft besloten dat deze niet in onderzoek zullen worden genomen. Dit zijn dossiers met op de CAF-postenlijst[14] de status 'afgevoerd'.
- **Signaal in onderzoek nemen**. Dit betreft dossiers waarvan het CAF-team heeft besloten dat deze wel in onderzoek zullen worden genomen. Deze dossiers worden verder getoetst in de onderzoeksfase.

3.2.2 Onderzoek

Het stroomschema voor de onderzoeksfase (met illustratieve aantallen) ziet er visueel als volgt uit.

[14] De CAF-postenlijst is een Excelbestand waarin door het CAF-team het overzicht van de 591 CAF-dossiers is bijgehouden.[15] Een gemaakte selectie op basis van een risico-inschatting.

0001



De diverse classificatiemomenten (E tot en met G) en toetsmomenten (blauwe ruit) in deze fase zijn hierna nader toegelicht.

E. Verantwoordelijkheid uitgevoerde werkzaamheden

Uit dit onderdeel van het stroomschema blijkt onder welke verantwoordelijkheid de verrichtte werkzaamheden in deze fase zijn uitgevoerd:

— **Verantwoordelijkheid werkzaamheden bij CAF**. Dit zijn dossiers die onder verantwoordelijkheid van het CAF-team in onderzoek zijn genomen. Deze dossiers zijn middels het stroomschema verder getoetst.

— **Verantwoordelijkheid werkzaamheden onduidelijk**. Dit zijn dossiers waarvan het niet duidelijk is onder welke verantwoordelijkheid de werkzaamheden in deze fase zijn uitgevoerd. In een aantal dossiers is geconstateerd dat nauw is samenwerkt tussen het CAF-team en het dienstonderdeel en blijkt uit het dossier niet onder welke verantwoordelijkheid de werkzaamheden zijn uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld ook een dienstonderdeel zijn waarvoor het CAF-team diverse werkzaamheden verricht op basis van de analyse van het CAF-team in de signaalfase. Als gevolg van de geconstateerde onduidelijkheden is het niet mogelijk gebleken deze dossiers op basis van het stroomschema verder te toetsen.

F. CAF-werkzaamheden

Uit dit deel van het stroomschema blijkt welke type werkzaamheden door het CAF-team zijn verricht in de onderzoeksfase:

— **Geen deskresearchwerkzaamheden of wel verrichte desk-researchwerkzaamheden**. In dit onderdeel van het stroomschema is onderscheid gemaakt in CAF-dossiers waarin wel of geen deskresearchwerkzaamheden zijn uitgevoerd door het CAF-team als onderdeel van de onderzoeksfase. Voorbeelden van deskresearchwerkzaamheden zijn analyses van IP-adressen of overzichten van vermogen.

  - Indien sprake is van verrichte deskresearchwerkzaamheden, is het toetsingskader deskresearchwerkzaamheden van toepassing.
  - Indien relevant is tevens het toetsingskader risicoselectiewerkzaamheden en deelwaarnemingen toegepast.

— **Geen buitendienstactiviteiten of wel verrichte buitendienstactiviteiten**. In dit onderdeel van het stroomschema is onderscheid gemaakt in CAF-dossiers waarin wel of geen buitendienstactiviteiten zijn uitgevoerd door het CAF-team als onderdeel van de onderzoeksfase. Een voorbeeld van buitendienstactiviteiten is derdenonderzoek.

  - Indien sprake is van verrichte buitendienstactiviteiten, is het toetsingskader buitendienstactiviteiten en risicoselectiewerkzaamheden van toepassing.
  - Indien relevant is tevens het toetsingskader risicoselectiewerkzaamheden en deelwaarnemingen toegepast.

G. Uitkomst CAF-werkzaamheden

Uit dit deel van het stroomschema blijken de uitkomsten van de door het CAF-team in de onderzoeksfase uitgevoerde werkzaamheden.

— **Advies: opvolgen binnen dienstonderdeel**. Dit betreft dossiers waarvan het CAF-team op basis van de bevindingen die voortkomen uit de onderzoeksfase concludeert dat het nodig of wenselijk is dat het dienstonderdeel eventuele verdere opvolging geeft aan de bevindingen. Een voorbeeld waaruit dit advies volgt is als het CAF-team signalen van onregelmatigheden heeft aangetroffen in een CAF-dossier. Deze dossiers zijn middels het stroomschema verder getoetst in de adviesfase.

— **Dossier is afgelegd door CAF-team**. Dit betreft dossiers waarvan het CAF-team geen advies uitbrengt of op basis van de bevindingen die voortkomen uit de onderzoeksfase concludeert dat het niet nodig of wenselijk is dat het dienstonderdeel eventuele verdere opvolging geeft aan de bevindingen. Een voorbeeld waaruit dit advies volgt is als het CAF-team geen signalen van onregelmatigheden heeft aangetroffen in een CAF-dossier. Omdat deze dossiers zijn afgelegd, zijn deze dossiers niet verder getoetst.

— **Advies is onduidelijk**. Dit betreft dossiers waarbij het niet duidelijk is of en welk advies het CAF-team heeft gegeven op basis van de bevindingen die voortkomen uit de onderzoeksfase. Een dossier is in deze categorie opgenomen als in het dossier bijvoorbeeld geen toelichting is gegeven op het aan het dienstonderdeel verstrekte advies. Als gevolg van de geconstateerde onduidelijkheid is het niet mogelijk gebleken deze dossiers op basis van het stroomschema verder te toetsen.

3.2.3 Advies

Het stroomschema voor de adviesfase (met illustratieve aantallen) ziet er visueel als volgt uit.



H. Opvolgen advies door dienstonderdeel

Uit dit deel van het stroomschema blijkt wat voor type advies het CAF-team heeft gegeven aan het dienstonderdeel:

— **Opvolgen advies leidt tot handelingen van algemene aard**. Een dossier is opgenomen in deze categorie als de opvolging van het advies van het CAF-team binnen een dienstonderdeel leidt tot algemene handelingen van het dienstonderdeel. Dit is bijvoorbeeld het geval als het CAF-team adviseert tot het voeren van een gesprek met een facilitator, om de verwachtingen die de Belastingdienst stelt aan diens dienstverlening te verduidelijken.

— **Opvolgen advies leidt mogelijk tot dossier-specifieke handelingen**. Een dossier is opgenomen in deze categorie als de opvolging van het advies van het CAF-team binnen een dienstonderdeel mogelijk leidt tot dossier-specifieke handelingen van het dienstonderdeel gericht op aangiften of aanvragen van toeslagen van burgers. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het CAF-team adviseert tot nadere controle van klanten van facilitators.

Volledigheidshalve merken wij op dat het aan het dienstonderdeel is of een advies van het CAF-team al dan niet wordt opgevolgd.

Ten aanzien van de adviezen merken wij op dat deze geen vast format kenden of standaard wijze om deze vast te leggen. Wij hebben het al dan niet uitbrengen van een advies afgeleid uit de beschikbare data, zoals bijvoorbeeld het logboek of beschikbare e-mails. Wanneer uit documentatie blijkt dat een advies is uitgebracht, is dit niet nader geverifieerd met het betreffende dienstonderdeel.

3.2.4 Kleurcodering stroomschema

In de visualisaties van het stroomschema's zijn boxen met diverse kleuren te onderscheiden, deze kleuren hebben de volgende betekenissen.

— Groen: boxen die het aantal CAF-dossiers tonen die vanwege de uitkomsten van door het CAF-team verrichte werkzaamheden zijn afgelegd zonder dat hierbij bijzonderheden op basis van het stroomschema zijn geconstateerd. Deze categorieën zijn eindcategorieën en worden derhalve niet verder getoetst. De verschillende groene categorieën zijn toegelicht in deel twee van dit onderzoek.

— Blauw: boxen die het aantal CAF-dossiers tonen in een categorie zonder dat hierbij bijzonderheden op basis van het toetsingskader zijn geconstateerd. Indien van toepassing zijn deze dossiers verder getoetst aan de hand van het stroomschema.

— Paars: boxen die het aantal CAF-dossiers met bijzonderheden of onduidelijkheden tonen op de verschillende onderdelen van het stroomschema. Deze onduidelijkheden betreffen geen geconstateerde onjuistheden, maar betreffen

redenen waarom een dossier op een bepaald punt niet verder kan worden getoetst. De verschillende paarse categorieën zijn toegelicht in deel twee van dit onderzoek. Hierbij zijn tevens voorbeelden opgenomen van specifieke dossiers om deze categorieën nader te duiden.

— Oranje: boxen die het aantal CAF-dossiers tonen met bevindingen op basis van de toets aan de van toepassing zijnde toetsingskaders. Dit betreft feitelijke bevindingen ten aanzien van het gehanteerde toetsingskader en tonen gesignaleerde aandachtsgebieden. Wij benadrukken dat dit feitelijke bevindingen en aandachtgebieden betreffen op basis van de toetsingskaders en geen juridische oordeelsvorming of conclusies ten aanzien van de juistheid van de verrichte werkzaamheden in deze dossiers. De feitelijke bevindingen en aandachtgebieden stellen opdrachtgever in staat zelf een oordeel te vormen over de juistheid van de verrichte werkzaamheden. De dossiers in de oranje categorieën zijn toegelicht in deel twee van dit onderzoek.

Volledigheidshalve benadrukken wij dat de bevindingen, in lijn met onze opdracht tot het uitvoeren van een feitenonderzoek, uitsluitend betrekking hebben op feitelijke constateringen op basis van het toetsingskader. Het onderzoek is gericht op het rapporteren van feitelijke bevindingen. Het is aan opdrachtgever om eventuele conclusies te trekken op basis van de gerapporteerde onderzoeksbevindingen.

4 Toetsingskaders voor specifieke aandachtsgebieden

In dit hoofdstuk is toegelicht welke toetsingskaders voor de geïdentificeerde aandachtsgebieden zijn ontworpen.

4.1 Risicoselectiewerkzaamheden

Op twee momenten in een CAF-onderzoek kan sprake zijn van risicoselectie[15] . Dit type werkzaamheden kan in de signaalfase en onderzoekfase voorkomen. Risicoselectie kan gebruikt worden ten behoeve van:

- het verfijnen van een ontvangen signaal ten behoeve van nadere duiding;
- het definiëren van data-analyseroutines om afwijkende waarden te identificeren die mogelijk duiden op onregelmatigheden; of
- het selecteren van een deelwaarneming, bijvoorbeeld specifieke burgers, ten behoeve van een waarneming in de administratie van een facilitator.

Toetsingskader risicoselectiewerkzaamheden

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode dat het CAF-team operationeel was binnen de Belastingdienst geen specifieke kaders bestonden die nadere duiding gaven aan de wijze waarop risicoselectiewerkzaamheden dienden te worden uitgevoerd of het vastleggen van de gehanteerde selectiecriteria. Dit betekent dat KPMG op basis van de algemene rechtsbeginselen die van toepassing zijn op de Belastingdienst, risicogericht toetst op specifieke punten waaromtrent vragen zijn gerezen. Deze punten zien toe op objectiviteit of omgedraaid signalen van vooringenomenheid (gelijkheidsbeginsel) en dossiervorming inclusief onderbouwing conclusies (zorgvuldigheidsbeginsel). Wij verwijzen naar hoofdstuk 4.4 'objectiviteit/vooringenomenheid' voor een nadere duiding van de wijze waarop deze toets is uitgevoerd.

4.2 Verrichte deskresearchwerkzaamheden

Op twee momenten in een CAF-onderzoek kan sprake zijn van deskresearchwerkzaamheden. Dit type werkzaamheden kan in de signaalfase en onderzoekfase zijn uitgevoerd. Deskresearchwerkzaamheden zijn werkzaamheden waarvoor het CAF-team geen contact heeft gehad met subjecten van onderzoek en/of burgers en niet naar 'buiten' is getreden voor informatievergaring. Hierbij valt te denken aan een analyses op IP-gegevens of andere intern beschikbare gegevens.

Toetsingskader verrichte deskresearchwerkzaamheden

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode dat het CAF-team operationeel was binnen de Belastingdienst, gelet op de positionering van het CAF-team en het type werkzaamheden die het CAF-team uitvoerde, geen specifieke kaders bestonden die nadere duiding gaven aan de wijze waarop deskresearchwerkzaamheden dienden te worden uitgevoerd en het vastleggen van de hierbij gehanteerde uitgangspunten. Dit betekent dat KPMG op basis van de algemene rechtsbeginselen die van toepassing zijn op de Belastingdienst, risicogericht toetst op specifieke punten waaromtrent vragen zijn

[15] Een gemaakte selectie op basis van een risico-inschatting.

gerezen. Deze punten zien, net als bij de risicoselectie, toe op objectiviteit of omgedraaid signalen van vooringenomenheid (gelijkheidsbeginsel) en dossiervorming inclusief onderbouwing van conclusies (zorgvuldigheidsbeginsel). Wij verwijzen naar hoofdstuk 4.4 'objectiviteit/vooringenomenheid' voor een nadere duiding van de wijze waarop deze toets wordt uitgevoerd.

4.3 Verrichte buitendienstactiviteiten

Op twee momenten in een CAF-onderzoek kan sprake zijn van 'buitendienst' activiteiten. Buitendienstactiviteiten zijn werkzaamheden waarvoor het CAF-team contact heeft gehad met subjecten van onderzoek en/of burgers of op andere wijze naar 'buiten' is getreden voor informatievergaring buiten de Belastingdienst/Toeslagen zelf. Hierbij valt te denken aan derdenonderzoek of informatie-uitwisseling met een andere overheidsinstelling. Dit type werkzaamheden kunnen in de signaalfase en onderzoekfase zijn uitgevoerd.

Toetsingskader verrichte buitendienstactiviteiten

Uit het onderzoek blijkt dat in de periode dat het CAF-team operationeel was de volgende specifieke kaders binnen het Belastingen-deel van de Belastingdienst bestonden die nadere duiding gaven aan de wijze waarop bepaalde buitendienstwerkzaamheden dienden te worden uitgevoerd:

- Waarneming ter plaatse
  - Een intern kader voor de periode waarin het CAF-team operationeel was t/m 2015[16];
  - Een intern kader voor de periode 2016 t/m 2019[17];
  - Een intern kader voor de periode 2020 t/m het opschorten van de werkzaamheden van het CAF-team[18].
- Derdenonderzoek
  - Een intern kader voor de periode november 2015 t/m het opschorten van de werkzaamheden van het CAF-team[19].
- Informatieverzoeken banken en telecombedrijven
  - Het Voorschrift informatie fiscus/banken voor de hele periode dat het CAF-team operationeel was.

[16] Dit betreft een kader dat is opgenomen in het document 'Kaders WTP 1 mei 2010' uit 2010
[17] Dit betreft een kader dat is opgenomen in het document '09112016 WTP definitief' uit 2016
[18] Dit betreft een kader dat is opgenomen in het document '20200528 VIC WTP' uit 2020
[19] Dit betreft een kader dat is opgenomen in het document '20170125 Werkwijze GO en MKB bij derdenonderzoek' memo uit 2015. Volledigheidshalve merken wij dat dat in de titel van dit document een verwijzing is opgenomen naar 2017, maar dan in het document een datering uit 2015 is opgenomen.

— Een intern kader ter vertaling van het Voorschrift informatie fiscus/banken voor de periode september 2019 t/m het opschorten van de werkzaamheden van het CAF-team[20].

De Corporate Dienst Vaktechiek van de Belastingdienst heeft toegelicht dat de toepasselijkheid van deze kaders niet afhankelijk is van de organisatorische inrichting van de Belastingdienst, maar wordt bepaald door het uitvoeren van de genoemde activiteiten en het gebruik van de inspecteursbevoegdheid op basis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Bovengenoemde kaders zijn niet van toepassing geweest op het Toeslagen-deel van de Belastingdienst en dus niet van toepassing op werkzaamheden die onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) vallen.

KPMG heeft de eisen uit bovengenoemde kaders inzake derdenonderzoek en informatieverzoeken opgenomen in het toetsingskader voor buitendienstwerkzaamheden. Het kader inzake waarneming ter plaatse is niet opgenomen in het toetsingskader voor buitendienstwerkzaamheden. Een waarneming ter plaatse is een bijzondere vorm van een bedrijfsbezoek. Of sprake is van een waarneming ter plaatse is afhankelijk van de feitelijke omstandigheden van het uitgevoerde bezoek. Deze situationele toepasbaarheid in combinatie met de beschikbare dossiervorming zorgt ervoor dat het niet mogelijk is om aan betreffende interne kader te toetsen. Het is namelijk in onvoldoende mate vast te stellen of het interne kader van toepassing zou moeten zijn op dossier- en buitendienstactiviteitsniveau.

Op de buitendienstactiviteiten zijn de eerdere toegelichte algemene rechtsbeginselen van toepassing, zoals deze van toepassing zijn op de Belastingdienst. KPMG toetst voor buitendienstwerkzaamheden eveneens risicogericht op specifieke punten waaromtrent vragen zijn gerezen. Deze punten zien, net als bij de risicoselectie en deskresearch-werkzaamheden, toe op objectiviteit of omgedraaid signalen van vooringenomenheid (gelijkheidsbeginsel) en dossiervorming inclusief onderbouwing van conclusies (zorgvuldigheidsbeginsel). Wij verwijzen naar hoofdstuk 4.4 'objectiviteit/vooringenomenheid' voor een nadere duiding van de wijze waarop deze toets wordt uitgevoerd.

4.4 Toets objectiviteit/vooringenomenheid

Ten behoeve van het toetsen of een objectief of herleidbaar uitgangspunt ten grondslag ligt aan de werkzaamheden van het CAF-team, hebben wij de volgende stappen genomen. Indien de uitgangspunten van de werkzaamheden zijn toegelicht in het dossier zal hiervan kennis worden genomen om de objectiviteit te toetsen:

- Wanneer een dienstonderdeel of derde partij in een aangedragen signaal specifieke uitgangspunten meegeeft die het CAF-team in de verdere analyse opvolgt (dit kunnen ook (bijzondere) persoonsgegevens zijn), dan zal dit als een herleidbaar uitgangspunt worden aangemerkt. De eventuele vooringenomenheid bij het

[20] Dit betreft een kader dat is opgenomen in het document '20200102 Memo werkwijze informatieverzoeken aan banken en telecombedrijven' memo uit 2019 Volledigheidshalve merken wij dat dat in de titel van dit document een verwijzing is opgenomen naar 2020, maar dan in het document een datering uit 2019 is opgenomen.

aandragen van het signaal ligt buiten het CAF-team en is derhalve in het kader van dit onderzoek niet te onderzoeken.

- Wanneer uit algemene data-analyses afwijkingen zijn geïdentificeerd ten opzichte van een grotere dataset, zonder hierbij te selecteren op bijzondere persoonskenmerken, maar deze wel blijken uit de afwijkende selectie, dan zal dit als herleidbaar uitgangspunt worden aangemerkt als deze verder in de analyse wordt betrokken.

Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat uitgangspunten gehanteerd in eerdere dossiers, ook gebruikt zijn bij latere CAF-werkzaamheden. Hierbij blijkt dat de hiervoor genoemde onderbouwing van de uitgangspunten niet altijd is vastgelegd in het latere CAF-dossier. Wanneer uit het dossier blijkt dat eerdere CAF-dossiers van invloed zijn geweest op de gehanteerde uitgangspunten, dan is voor zover mogelijk de onderbouwing van deze uitgangspunten, zoals vastgelegd in de eerdere CAF-dossiers, tevens betrokken in de toets van het latere CAF-dossier.

Wanneer objectiviteit of herleidbaarheid van uitgangspunten niet blijkt uit het dossier, heeft het CAF-team de mogelijkheid gehad deze informatie tijdens de wederhoorfase alsnog aan te leveren. Deze informatie is meegenomen in de toets van de dossiers. Daarnaast is informatie die de opdrachtgever heeft verzameld en aangeleverd over de betreffende CAF-dossiers, maar niet in de CAF-dossiers zelf is opgenomen, meegenomen in het onderzoek.

Gezien het feit dat er binnen de Belastingdienst geen specifieke kaders bestonden die nadere duiding gaven aan de wijze waarop risicoselectiewerkzaamheden dienden te worden uitgevoerd en aan het vastleggen van de selectiecriteria, merken wij volledigheidshalve op dat het ontbreken van een onderbouwing van de uitgangspunten niet per definitie vooringenomenheid aantoont. Bij dit type werkzaamheden spelen *professionele oordeelsvorming* en *kritische deelwaarnemingen* een belangrijke rol, waarbij de uitgangspunten niet altijd zijn vastgelegd.

Wanneer uit de verrichte werkzaamheden wel geconstateerde bevindingen ten aanzien van objectiviteit blijken (met name ten aanzien van (bijzondere) persoonsgegevens), zijn deze CAF-dossiers toegelicht. Dit betreft dossiers die in een oranje box zijn opgenomen op de verschillende onderdelen van het stroomschema. Wij benadrukken dat dit feitelijke bevindingen en aandachtgebieden betreft op basis van de toetsingskaders en geen juridische oordeelsvorming of conclusies ten aanzien van de juistheid van de verrichte werkzaamheden in deze dossiers. De feitelijke bevindingen en aandachtgebieden stellen u als opdrachtgever in staat zelf een oordeel te vormen over de juistheid van de verrichte werkzaamheden. CAF-dossiers die in deze categorie zijn opgenomen, zijn in deel 2 van dit rapport toegelicht.

5 Specifieke omstandigheden

In dit hoofdstuk is de werkwijze toegelicht indien sprake is van specifieke omstandigheden bij het toetsen van de CAF-dossiers.

5.1 Vastleggingen in CAF-dossiers

Uit het onderzoek blijkt dat de vastleggingen in de verschillende individuele CAF-dossiers niet gestandaardiseerd is, waarbij informatie soms niet in het dossier is opgenomen, dan wel niet op eenzelfde detailniveau is. Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat de dossiervorming onder andere afhankelijk was van het onderzochte CAF-thema en de werkwijze van de individuele zaakbehandelaren (CAF-teamleden).

Indien een CAF-dossier leeg blijkt of het CAF-dossier zeer beperkt is gevuld, heeft het CAF-team de mogelijkheid gehad deze informatie tijdens de wederhoorfase alsnog aan te leveren. Deze informatie is meegenomen in de toets van de dossiers. Daarnaast is informatie die opdrachtgever heeft verzameld en aangeleverd over de betreffende CAF-dossiers, maar niet in de CAF-dossiers zelf is opgenomen, meegenomen in het onderzoek.

Het CAF-team heeft aangegeven dat voor een aantal dossiers is besloten dat de casus niet behandeld zou worden door het CAF-team of niet in behandeling is genomen door het CAF-team. Deze dossiervorming voor deze dossiers is volgens het CAF-team in lijn met de voorgenoemde oorzaken beperkt.

Ten aanzien van de dossiers die bij het opschorten van de werkzaamheden van het CAF-team onderhanden waren, was de dossiervorming volgens het CAF-team in sommige gevallen nog niet volledig bijgewerkt. Naast het in beschouwing nemen van de aanvullend aangeleverde informatie inzake deze dossiers, zijn eventuele bevindingen die betrekking hebben op deze dossiers in het rapport apart geclassificeerd.

Wij verwijzen naar hoofdstuk 26.2 ten aanzien van de beperkingen ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de in het onderzoek betrokken informatie.

5.2 (Bijzondere) persoonsgegevens in werkzaamheden

Indien in het signaal of het CAF-onderzoek sprake is van de volgende (bijzondere) persoonsgegevens: nationaliteit, seksuele geaardheid, ziekte en proxy's hiervan zoals geboorteplaats of land van herkomst, analyseert KPMG voor zover mogelijk wat de aanleiding was om deze (bijzondere) persoonsgegevens in de werkzaamheden te betrekken.

Indien het op basis van het CAF-dossier niet helder is wat de aanleiding is, of als er onvoldoende informatie beschikbaar is om eventuele signalen van vooringenomenheid (gelijkheidsbeginsel) te onderzoeken op basis van het CAF-dossier, heeft het CAF-team de mogelijkheid gehad deze informatie tijdens de wederhoorfase aan te leveren. Deze informatie is meegenomen in de toets van de dossiers. Daarnaast is informatie die de opdrachtgever heeft verzameld een aangeleverd over de betreffende CAF-dossiers, maar niet in de CAF-dossiers zelf is opgenomen, meegenomen in het onderzoek.

Deel 2 rapport

Onderzoeksvraag deel 2
inzake Onderzoek Werkwijze CAF

1 Introductie

In deel 2 van dit rapport is een toelichting opgenomen op de inhoudelijke toetsing van de 591 CAF-dossiers vanuit deelvraag 2.

In hoofdstuk 2 t/m 13 van deel 2 van dit rapport zijn de bevindingen van de verschillende CAF-thema's op hoofdlijnen opgenomen. Deze hoofdstukken bevatten per thema een weergave van de hoofdlijn van de bevindingen uit het uitgevoerde feitenonderzoek en dienen in samenhang gelezen te worden met de rest van het rapport. De hoofdlijn is per CAF-thema als volgt opgebouwd:

— Per thema is eerst een toelichting gegeven van de achtergrond van het betreffende CAF-thema en is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de aanpak van het betreffende thema door het CAF-team.

— Vervolgens is per thema inzicht geven in (de strekking van) de uitkomsten van de CAF-zaken, zonder hierbij de werkzaamheden te toetsen die tot deze uitkomst hebben geleid. Dit deel heeft uitsluitend betrekking op de uitkomsten van de werkzaamheden van het CAF-team. De werkzaamheden hebben bijvoorbeeld wel of niet geleid tot een advies aan een dienstonderdeel.

— Tot slot is per thema de hoofdlijn van de bevindingen uiteengezet van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader. Dit deel geeft inzicht in de wijze waarop de hiervoor toegelichte uitkomsten tot stand zijn gekomen.

In hoofdstuk 14 t/m 25 zijn in aanvulling op desbetreffende hoofdlijnenhoofdstukken de bevindingen per CAF-thema in nader detail opgenomen. De detailhoofdstukken bevatten per CAF-thema de bevindingen van de toets van de CAF-werkzaamheden aan dit toetsingskader per fase van het CAF-onderzoek (signaal, onderzoek en advies).

Op basis van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden en de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden kan u als opdrachtgever een inschatting maken of de behandeling door het CAF-team een mogelijke impact heeft gehad op de verdere (fiscale) behandeling van het dossier binnen de Belastingdienst en of u deze verder op wenst te volgen. Volledigheidshalve merken wij hierbij op dat de opvolging van de CAF-adviezen en de (fiscale) behandeling van de dossiers zelf is belegd bij de dienstonderdelen en derhalve geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek.

2 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Omzetbelasting'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Omzetbelasting' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader. Volledigheidshalve verwijzen wij naar hoofdstuk 14 en verder waar per thema de bevindingen in nader detail zijn toegelicht.

2.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste aangiften inzake omzetbelasting (ook wel: OB) doen. Het CAF-thema 'Omzetbelasting' is een thema dat bestaat uit zeventien dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Eén van de CAF-dossiers in dit thema heeft de status 'lopend'.
- Zeven van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- Negen van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze zeventien dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op het belastingmiddel omzetbelasting. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de (algemene) opdracht van het CAF-team[21], namelijk:

> *"Het Combiteam Aanpak Facilitators doet aan gericht toezicht op facilitators met als doel de fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen. Dit Combiteam Aanpak Facilitators richt zich op een snelle interventie op basis van signalen met betrekking tot de te bestrijden facilitators. Het team gaat uit van een subjectgerichte benadering van de zwaardere gevallen en past daarbij zo nodig fysiek toezicht toe."* En
>
> *"Vooralsnog wordt gedacht aan: -voorlopige teruggave IH, onjuiste aangiftes IH, Toeslagen; zorg, huurtoeslag kinderopvangtoeslag (KOT), OB."*

Daarbij is het beoogde resultaat omschreven als:

> *"Misbruik of fraude tegengaan door indieners van valse en of onjuiste aanvragen Toeslagen, IH, die in georganiseerd verband, al dan niet ondersteund door een 'facilitator', op grootschalige wijze aanvragen Toeslagen, IH, OB doen of hebben gedaan."*

Het CAF-team heeft in het kader van bovenstaande toegelicht dat de opdracht om onderzoek naar dit thema te verrichten werd gezien als een aanvulling op de activiteiten die de Belastingdienst reeds uitvoerde ten aanzien van btw-fraude. Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat ten behoeve van dit thema door het CAF-team is gepoogd om

[21] Deze toelichting is opgenomen in het concept Plan van Aanpak Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: PvA) van augustus 2013 versie 1.0.

0001

een dashboardtool te ontwikkelen voor een 'OB-blauwdruk'. Deze ontwikkeling heeft geen doorgang gevonden door verschillende omstandigheden, waaronder prioriteitsstelling binnen de Belastingdienst. Het CAF-team heeft toegelicht dat zonder een dergelijke dashboardtool, het CAF-team beperkte toegevoegde waarde kon leveren bij het aanpakken van mogelijke georganiseerdheid achter misbruik met omzetbelasting.

De Omzetbelasting-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden vanuit het dienstonderdeel Midden- en Kleinbedrijf (hierna: MKB). In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van een blauwdruk[22] of IP-adresgegevens.

Naar aanleiding van het behandelen van diverse CAF-dossiers in dit thema, is het CAF-team tot de conclusie gekomen dat zolang het verder ontwikkelen van de 'OB-blauwdruk' uitbleef, deze problematiek meer past bij het team Handhaving van MKB dan bij het CAF-team. Het CAF-team heeft naar aanleiding van deze conclusie geen nieuwe dossiers in dit thema opgepakt. Het aantal dossiers dat in dit thema behandeld is, is derhalve beperkt gebleven tot zeventien.

2.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Omzetbelasting' bestaat uit zeventien CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven. Hierbij merken wij ten aanzien van de kleuren in de grafische weergaves van uitkomsten van de CAF-werkzaamheden in dit rapport het volgende op:

— De paarstinten in de grafische weergaves hebben betrekking op dossiers waarbij onduidelijkheden zijn geconstateerd. Deze onduidelijkheden zijn in dit rapport toegelicht.

— De blauwtinten hebben betrekking op dossiers die hebben geleid tot adviezen. Om een indruk te geven van de adviezen zijn voorbeelden van adviezen, dan wel de strekking van deze adviezen in dit rapport toegelicht.

— De groentinten hebben betrekking op dossiers die om diverse redenen niet tot een advies hebben geleid. Deze categorie is in principe niet nader toegelicht.

Uit de hiernavolgende grafische weergave blijkt dat voor drie dossiers de werkzaamheden van het CAF-team tot adviezen hebben geleid zonder dat bevindingen zijn geconstateerd die specifiek gerapporteerd dienen te worden (blauw), dat voor één dossier een bevinding is geconstateerd (paars), en dat de overige dertien dossiers niet tot een advies of specifiek te rapporteren bevindingen hebben geleid (groentinten).

[22] zie bijlage A voor een toelichting op een 'blauwdruk'.

0001



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In zeven van de zeventien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In drie van de zeventien CAF-dossiers is geen advies gegeven, omdat de dossiers ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel hebben gediend.

c. In één van de zeventien CAF-dossiers is (nog) geen advies gegeven, omdat het dossier nog liep bij opschorting van de werkzaamheden van het CAF-team.

d. In twee van de zeventien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

e. In één van de zeventien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek, echter blijken de specifieke bevindingen van het CAF-team niet duidelijk uit het dossier. Derhalve is het niet duidelijk op welke bevindingen het advies is gebaseerd en in hoeverre het advies om een preweegdocument op te maken in lijn is met deze bevindingen.

f. In drie van de zeventien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden en de in de volgende paragraaf beschreven totstandkoming van deze adviezen, kan u als opdrachtgever een inschatting maken of de behandeling door het CAF-team een mogelijke impact gehad heeft op de verdere (fiscale) behandeling van het dossier binnen de Belastingdienst. Volledigheidshalve merken wij op dat de opvolging van de CAF-adviezen en de (fiscale) behandeling van de dossiers zelf is belegd bij de dienstonderdelen en derhalve geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. tot en met d. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere (fiscale) behandeling van het dossier. Volledigheidshalve verwijzen wij naar het volgende

hoofdstuk waarin de werkwijze van het CAF-team is getoetst aan de hand van het toetsingskader om vast te stellen of hieruit signalen blijken die opvolging behoeven.

Voor drie van de zeventien dossiers (onderdeel f.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel. Om een indruk te krijgen van de adviezen in dit thema is de strekking van de adviezen hieronder kort toegelicht:

— In CAF-dossier 358 heeft het CAF-team zelf informatie samengevoegd uit projecten van dienstonderdelen op basis waarvan een fiscaal dienstverlener is geselecteerd voor nader onderzoek. De betreffende fiscaal dienstverlener in deze casus scoort hoog op onder meer aangifteverzuimen met omzetbelasting. Het CAF-team heeft onder andere deskresearchwerkzaamheden uitgevoerd en het mogelijke belastingnadeel berekend. Op basis van deze werkzaamheden constateert het CAF-team dat ongeveer 25% van de via deze fiscaal dienstverlener ingediende aangiften is gecorrigeerd in 2014 en dat 66% van de opgevoerde aftrekposten is gecorrigeerd. Het CAF-team heeft een normoverdragend gesprek met de facilitator geadviseerd en bijgewoond. Na dit gesprek is geadviseerd geen verdere handhavingsinstrumenten in te zetten, echter is wel geadviseerd aan het dienstonderdeel Particulieren om vast te stellen of de kwaliteit van de door de geïdentificeerde facilitator ingediende aangiften IH over 2015 acceptabel zijn.

— In CAF-dossier 536 is het signaal afkomstig uit een eerder onderzoek waarbij het CAF-team betrokken was. In dit dossier gaat het om een facilitator die mogelijk cadeaubonnen inwisselt voor contant geld. Onder de regie van het CAF-team zijn deskresearchwerkzaamheden uitgevoerd. Naar aanleiding van de werkzaamheden heeft het CAF-team in eerste instantie MKB geadviseerd om een boekenonderzoek in te stellen bij de rechtspersoon. Na overleg met MKB kan het CAF-team zich vinden in de argumenten van MKB om geen opvolging aan dit advies te geven. Uit het dossier blijkt dat het CAF team op een later moment is geïnformeerd dat de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (hierna: FIOD) een strafrechtelijk onderzoek uitvoert, waarin een gesprek met de facilitator is gehouden.

— In CAF-dossier 538 heeft dienstonderdeel MKB, op basis van verkregen informatie van de FIOD, het CAF-team gevraagd om nader onderzoek te verrichten of de bij enkele personen geconstateerde frauduleuze claims inzake OB-teruggave zich breder voor zouden kunnen doen. MKB benoemt in het signaal specifiek de betrokkenheid van Nederlandse ondernemers en hun Poolse werknemers. Het CAF-team heeft op basis van dit verzoek diverse deskresearchwerkzaamheden verricht. Het CAF-team heeft op basis van de verrichte werkzaamheden geen facilitator geïdentificeerd, maar geeft context bij de reeds door het dienstonderdeel geconstateerde mogelijke frauduleuze claims. Het CAF-team adviseert MKB zelf nader onderzoek te doen naar de niet in het signaal genoemde overige medewerkers van de organisatie die als werkgever, van de betreffende personen die een OB-registratie hebben, is geïdentificeerd, en levert daarvoor een analysebestand op. Volledigheidshalve merken wij op dat de in het signaal genoemde Poolse nationaliteit bij de uitvoering van de werkzaamheden buiten beschouwing is gelaten. Het CAF-team heeft een bredere insteek gekozen in zijn onderzoek dan aangegeven in het signaal.

Voor één van dossiers (onderdeel e.) is geconstateerd dat de specifieke bevindingen van het CAF-team niet duidelijk blijken uit het dossier. Derhalve is het niet duidelijk op welke bevindingen het advies is gebaseerd en in hoeverre het advies om een preweegdocument op te maken in lijn is met deze bevindingen.

— In CAF-dossier 514 is door het CAF-team, samen met Particulieren, gewerkt aan een signaal over een facilitator die hoog scoorde op het risicoclassificatiemodel van DF&A. Het CAF-team heeft diverse deskresearchwerkzaamheden verricht ten behoeve van dit signaal. De specifieke bevindingen van het CAF-team komen niet duidelijk naar voren in dit dossier, maar het is zichtbaar dat het CAF-team heeft geadviseerd om een preweegdocument op te maken ten behoeve van strafrechtelijke vervolging.

2.3 Toets aan toetsingskader CAF-werkzaamheden

In deze paragraaf is inzicht verschaft in de bevindingen op hoofdlijnen inzake de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader. De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 14.

2.3.1 Toets CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Omzetbelasting' bestaat uit zeventien CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden is samenvattend de toets aan de hand van het stroomschema weergegeven. Hierbij merken wij ten aanzien van de kleuren in de grafische weergaves van de toets van de CAF-werkzaamheden in dit rapport het volgende op:

— De oranjetinten in de grafische weergaves hebben betrekking op dossiers waarbij bevindingen zijn geconstateerd. Deze bevindingen zijn in dit rapport toegelicht.

— De paarstinten in de grafische weergaves hebben betrekking op dossiers waarbij onduidelijkheden zijn geconstateerd. Deze onduidelijkheden zijn in dit rapport toegelicht.

— De blauwtinten hebben betrekking op dossiers die hebben geleid tot adviezen, waarbij geen apart te rapporteren bevindingen zijn geconstateerd.

— De groentinten hebben betrekking op dossiers die om diverse redenen niet tot een advies hebben geleid en waarbij geen apart te rapporteren bevindingen zijn geconstateerd. Deze categorie is in principe niet nader toegelicht.



Wij merken op dat het in voorgaande visualisatie gepresenteerde aantal adviezen lager kan zijn dan het aantal op basis van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden in hoofdstuk 2.2. Een dergelijk verschil in gepresenteerde aantallen betekent dat voor één of meerdere CAF-dossiers waarvoor een advies is uitgebracht, op basis van het toetsingskader bevindingen zijn geconstateerd ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden van het CAF-team. Hierdoor zijn de betreffende dossiers geclassificeerd in een andere categorie, omdat in het stroomschema vóór de adviesfase reeds bevindingen zijn geconstateerd.

Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er voor twee dossiers (paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— Eén van de zeventien CAF-dossiers in het CAF-thema 'Omzetbelasting' is in de signaalfase gecategoriseerd als CAF-dossier met bijzonderheden (onderdeel a1). Dit dossier betreft een dossier dat is geadministreerd ten behoeve van de urenbesteding van door het CAF-team bestede uren aan het vormgeven van de 'OB-blauwdruk'. Dit dossier betreft derhalve geen onderzoek naar een mogelijke facilitator. De verrichte werkzaamheden zijn derhalve niet verder getoetst.

— In één van de zeventien dossiers is geconstateerd dat de specifieke bevindingen van het CAF-team niet duidelijk blijken uit het dossier (onderdeel e). Derhalve is het niet duidelijk op welke bevindingen het advies is gebaseerd en in hoeverre het advies om een preweegdocument op te maken in lijn is met deze bevindingen.

Volledigheidshalve merken wij op dat het doorlopen van het stroomschema geen oordeel omvat over de juistheid of proportionaliteit van een advies dat volgt op werkzaamheden van het CAF-team.

2.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader blijkt voor de 17 dossiers in dit thema het volgende:

— Twaalf dossiers hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.

— Drie dossiers hebben tot een advies geleid zonder specifiek te rapporteren bevindingen.

— Eén dossier heeft niet tot een advies geleid, omdat dit geen inhoudelijk dossier betrof, maar een administratieve vastlegging van de urenbesteding van het CAF-team.

— Eén dossier heeft tot een advies geleid waarbij is geconstateerd dat de bevindingen die hebben geleid tot het advies niet duidelijk uit het dossier blijken. Ten aanzien van de verrichte werkzaamheden zijn op basis van het toetsingskader voor dit dossier geen bijzonderheden geconstateerd.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 14 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar de tabel hieronder.

In onderstaande tabel is per dossier een samenvatting gegeven van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader. Per dossier zijn de eventuele bevindingen gevisualiseerd met het hierboven toegelichte kleurgebruik. De onderstaande tabel is voor de hiernavolgende CAF-thema's opgenomen in een bijlage.

Samenvattende tabel per CAF-dossier in thema Onzetbelasting

	Uitkomsten CAF-werkzaamheden						Toets CAF-dossier op basis van toetsingskader		
CAF-dossier	Geen advies tot opvolgen	Toelichting	Advies is onduidelijk	Wel advies tot opvolgen	Toelichting gegeven advies	Totaal	Fase	Onderdeel fase	Eindcategorie
263	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in onderzoeksfase.					Onderzoek	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	Dossier is afgelegd door CAF-team
312	V	Betreft een dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel.					Signaal	Dossierclassificatie	Betreft een dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel
323	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	CAF-onderzoek	Dossier is afgelegd door CAF-team
358				V	Het CAF-team adviseert geen verdere handhavingsinstrumenten in te zetten, echter wordt geadviseerd aan PDB om vast te stellen of de kwaliteit van de aangiften IHoven 2015 acceptabel is.		Advies	Opvolgen advies door dienstonderdeel	Opvolgen advies leidt mogelijk tot dossier-specifieke handelingen
434	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	CAF-onderzoek	Dossier is afgelegd door CAF-team
442	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	CAF-onderzoek	Dossier is afgelegd door CAF-team
465	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	CAF-onderzoek	Dossier is afgelegd door CAF-team
487	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	CAF-onderzoek	Dossier is afgelegd door CAF-team
504	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in onderzoeksfase.					Onderzoek	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	Dossier is afgelegd door CAF-team
506	V	Betreft een dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel.					Signaal	Type dossier	Betreft een dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel
514			V		Het CAF-team verzoekt MKB een preweegdocument op te stellen ten behoeve van eventuele strafrechtelijke vervolging van de facilitator. Het is onduidelijk op basis van welke bevindingen dit advies is gegeven, derhalve is het advies niet herleidbaar.		Onderzoek	Uitkomsten CAF-werkzaamheden	Advies is onduidelijk
519	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	Dossierclassificatie	Dossier met bijzonderheden
524	V	Dossier is afgelegd door CAF-team in signaalfase.					Signaal	CAF-onderzoek	Dossier is afgelegd door CAF-team
529	V	Betreft een dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel.					Signaal	Dossierclassificatie	Betreft een dossier ten behoeve van ondersteuning dienstonderdeel
536				V	Het CAF-team adviseert MKB een boekenonderzoek te verrichten. Na overleg met MKB kan het CAF-team zich vinden in MKB's zienswijze dat nader onderzoek niet nodig is.		Advies	Opvolgen advies door dienstonderdeel	Opvolgen advies leidt mogelijk tot dossier-specifieke handelingen
538				V	Het CAF-team adviseert MKB nader onderzoek te doen naar meer medewerkers van de in het CAF-onderzoek betrokken organisatie, die advies betreft medewerkers die een OB-registratie hebben.		Advies	Opvolgen advies door dienstonderdeel	Opvolgen advies leidt mogelijk tot dossier-specifieke handelingen
581	V	Het CAF-team had dit dossier nog in behandeling tijdens het opschorten van de werkzaamheden van het team, derhalve geen advies uitgebracht.					Signaal	Dossierclassificatie	Dossier met bijzonderheden
Totaal	13		1	3		17			

3 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Donkerrood'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Donkerrood' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

3.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin onderzoek is gedaan naar fiscaal dienstverleners die zelf en/of in hun dienstverlening niet zouden voldoen aan fiscale wet- en regelgeving. Het CAF-thema 'Donkerrood' bestaat uit dertien dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Vier van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- Negen van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze dertien dossiers zijn divers van aard, maar hebben als gemene deler dat ze betrekking hebben op fiscaal dienstverleners waarbij er signalen zijn dat deze niet zouden voldoen aan fiscale wet- en regelgeving.

Het CAF-team heeft aangegeven dat het thema is ontstaan bij het dienstonderdeel MKB. MKB besteedde op projectmatige wijze aandacht aan fiscaal dienstverleners die tekort zouden schieten in het naleven van fiscale wet- en regelgeving. Het CAF-team is door de projectorganisatie van MKB gevraagd om een ondersteunende rol te bieden bij het realiseren van de doelstellingen van het project.

Het doel van het MKB-project is volgens het CAF-team de behandeling van interne en externe signalen van ernstig niet-compliant gedrag van fiscaal dienstverleners en/of hun klanten. Hiermee probeert MKB de kwaliteit van aangiften te verbeteren en het 'level-playing field' van de fiscale dienstverlenersmarkt te borgen. Niet-compliant gedrag door een fiscaal dienstverlener kenmerkt zich volgens het CAF-team door een 'lage belastingmoraal' en een lage kwaliteit van ingediende aangiften (voor zichzelf en/of klanten).

Zoals ook uit het ontstaan van het thema blijkt, zijn de Donkerrood-dossiers met name aangebracht bij het CAF-team vanuit MKB naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden. In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van een blauwdruk of iCOV-gegevens.

Het CAF-team heeft toegelicht dat na analyse van diverse dossiers het team vrij snel tot de conclusie kwam dat de rol van het CAF-team bij het komen tot een oplossing in de meeste dossiers marginaal zou zijn. Dit komt doordat de ontvangen signalen geen betrekking hadden op mogelijke onregelmatigheden van fiscaal dienstverleners met een repeterende betrokkenheid, zoals een inhoudelijk terugkerend patroon in de aangiften die door een tussenpersoon zijn ingediend. Het ontbreken van dergelijke facilitators zorgde ervoor dat deze signalen niet pasten bij de patronen waarnaar het CAF-team onderzoek zou moeten doen conform zijn opdracht. Op basis hiervan heeft het CAF-

team besloten om te stoppen met het in behandeling nemen van dit type dossiers. Het aantal dossiers dat in dit thema behandeld is, is derhalve beperkt gebleven tot dertien.

3.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Donkerrood' bestaat uit dertien CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven:



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In vier van de dertien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat het CAF-team alleen werkzaamheden ter ondersteuning van het dienstonderdeel heeft verricht.

b. In vier van de dertien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

c. In drie van de dertien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat het CAF-team het dossier terug heeft gegeven aan het dienstonderdeel in de onderzoeksfase.

d. In twee van de dertien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a., b. en c. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

In twee van de dertien CAF-dossiers (onderdeel d.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel zonder specifiek te rapporteren bevindingen. Om een indruk te krijgen van de adviezen in dit thema is de strekking van de adviezen hieronder kort toegelicht:

— In CAF-dossier 49 heeft het CAF-team op basis van een bevinding van dienstonderdeel MKB het verzoek gekregen om een onderzoek in te stellen naar een boekhoud-/administratiekantoor (facilitator). Volgens MKB heeft het slechte gedrag

van de klanten en hun schuldenpositie een sterk verstorend effect op het geautomatiseerde proces van de Belastingdienst; veel klanten zijn te laat met het indienen van aangiften. Het verzoek ziet specifiek toe op de juistheid en volledigheid van de eigen aangifte van de mogelijke facilitator en te bezien of breder onderzoek noodzakelijk is. Ook is het CAF-team verzocht om het kantoor ertoe aan te zetten om meer aandacht te besteden aan de formaliteiten rondom het door het kantoor beheerde klantenbestand. Op basis van het dossier komt naar voren dat het CAF-team deskresearchwerkzaamheden heeft verricht. Op basis van de bevindingen die daaruit voortkomen heeft het CAF-team het accountteam van het dienstonderdeel geadviseerd om het kantoor goed te blijven volgen.

— In CAF-dossier 120 is een externe melding binnengekomen via de Belastingtelefoon en Anti-Fraude Box[23] over mogelijk misbruik van DigiD-gegevens. Uit de eerste analyse van het CAF-team blijkt dat het niet gaat om DigiD-misbruik maar om misbruik van specifieke software waarvoor geen DigiD-gegevens nodig zijn. Het CAF-team heeft op basis van deskresearchwerkzaamheden onder andere geconstateerd dat één persoon (de vermoedelijke facilitator), in één jaar tijd ruim honderd aangiften voor andere personen heeft ingediend zonder dat die personen daarvan op de hoogte waren. Op basis van deze bevindingen heeft het CAF-team een normoverdragend gesprek gevoerd met deze persoon, om diegene ertoe te bewegen te stoppen met het doen van dergelijke aangiften. Het CAF-team adviseert het dienstonderdeel hierna om te monitoren of via dit IP-adres verder nog aangiften worden ingediend en daar indien nodig op in te grijpen. Overigens geeft het CAF-team daarbij aan te verwachten dat verdere acties niet meer nodig zijn.

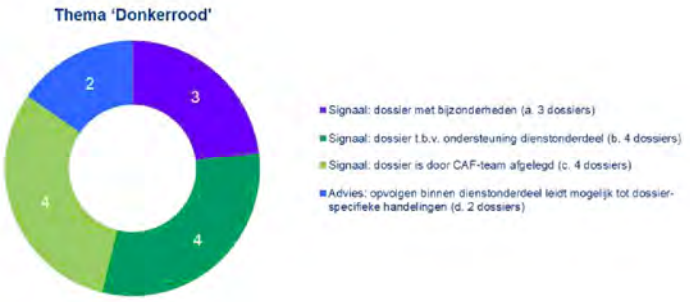
De dossiers ter ondersteuning van een dienstonderdeel zijn in principe niet nader toegelicht in dit rapport. Volledigheidshalve merken wij echter op dat in één van de vier dossiers ter ondersteuning van een dienstonderdeel (CAF-dossier 110), in ferme bewoordingen is geschreven over de fiscaal dienstverlener in het betreffende dossier. Het CAF-team heeft in het wederhoor toegelicht dat deze ferme bewoordingen zijn gedaan door iemand buiten het CAF-team, dit hebben wij niet kunnen verifiëren op basis van documentatie. De strekking van de uitspraak heeft, in lijn met het doel van het CAF-team, betrekking op het stoppen van de geconstateerde onregelmatigheden ten aanzien van de betreffende fiscaal dienstverlener. De betreffende fiscaal dienstverlener kost MKB naar eigen zeggen te veel tijd, door onder meer 32 lopende rechtszaken tussen de fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst. Het CAF-team heeft een aantal werkzaamheden verricht om het dienstonderdeel te ondersteunen in de uiteindelijke wens om de facilitator te weigeren als gemachtigde en de klanten van deze facilitator te bewegen om over te stappen naar andere fiscaal dienstverleners.

3.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 15. Het thema 'Donkerrood' bestaat uit dertien CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:

[23] Een organisatorisch verband dat Belastingdienstbreed analyses maakte en daarop gerichte acties initieerde en bewaakt.

0001



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er voor drie dossiers (paars) in dit thema bevindingen geconstateerd.

Bij deze drie dossiers is gebleken dat het signaal niet herleidbaar is of dat het onduidelijk is wat de aanleiding is voor het instellen van nader onderzoek. Voor één van deze dossiers (CAF-dossier 67) heeft het CAF-team in het wederhoor toegelicht dat de rol van het team in deze casus beperkt is geweest tot het uitvoeren van een korte analyse en dat de status van het dossier eigenlijk 'afgevoerd' had moeten zijn. Uit het dossier blijkt dat het CAF-team geen onregelmatigheden heeft geconstateerd, er is geen verdere documentatie inzake dit dossier beschikbaar.

3.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de dertien dossiers in dit thema het volgende op:

— Acht dossiers hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.

— Voor twee adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

— Voor drie dossiers waarbij bijzonderheden zijn geconstateerd, zijn de werkzaamheden beperkt geweest tot het uitvoeren van een korte analyse en had de status van het dossier eigenlijk 'afgevoerd' moeten zijn.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 15 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage C voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

4 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Veelplegers'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Veelplegers' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

4.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin signalen zijn van zelfverrijking door personen door meermaals handelen. Het CAF-thema 'Veelplegers' is een thema dat bestaat uit vijf dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Vier van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- Eén van de CAF-dossiers heeft de status 'afgerond'.

Deze vijf dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat er signalen zijn van mogelijke zelfverrijking. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de afgestemde startdocumentatie van het CAF-team.

De betreffende Veelplegers-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden door individuele burgers. Het CAF-team heeft toegelicht dat hieromtrent een aantal dossiers aan het CAF-team is voorgelegd waaraan LTO reeds had gewerkt. Het CAF-team heeft toegelicht dat het initieel de veronderstelling had dat onder de definitie van een 'veelpleger' valt dat een persoon veel en vaak zorgt voor verkeerde aangiften bij de Belastingdienst. Het CAF-team heeft na analyse van de eerste behandelde dossiers geconcludeerd dat het thema met name betrekking heeft op het handelen van individuen, dit betreft andere problematiek dan het CAF-team initieel veronderstelde. Derhalve waren dit geen 'veelplegers' die direct onder de doelgroep voor het CAF-team vielen. Dit zou wel het geval zijn indien sprake zou zijn geweest van betrokkenheid van een boekhouder of notaris in meerdere dossiers.

Het CAF-team heeft aangegeven dat samen met de begeleidersgroep is besloten dat het uitgangspunt voor het doen van CAF-onderzoek niet zou moeten zijn dat een persoon zorgt voor veel verkeerde aangiften, maar dat een dergelijk persoon dat massaal doet voor (vooral) anderen, in plaats van voornamelijk voor zichzelf. Mede op basis van deze conclusies heeft het CAF-team een zeer beperkt aantal dossiers aangaande dit thema in behandeling genomen en kort na behandeling van deze dossiers besloten dit thema niet als zelfstandig thema door te zetten. Waar gewenst heeft het CAF-team nog wel dienstonderdelen ondersteund, bijvoorbeeld door het ondersteunen van een specifiek, later binnen een diensterondeel opgericht team dat zich met dit onderwerp bezig moest gaan houden.

4.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Veelplegers' bestaat uit vijf CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In vier van de vijf CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat het dossier in de signaalfase door het CAF-team is afgelegd (dat wil zeggen dat is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen), en/of omdat het CAF-team alleen werkzaamheden ter ondersteuning van het dienstonderdeel heeft verricht.

b. In één van de vijf CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden ertoe geleid dat het CAF-team geen advies heeft uitgebracht op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor onderdeel a. en b. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

4.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 16. Het thema 'Veelplegers' bestaat uit vijf CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er voor twee dossiers (paars) in dit thema bevindingen geconstateerd.

Voor twee dossiers is gebleken dat het signaal niet herleidbaar is of dat het onduidelijk is wat de aanleiding is voor het instellen van nader onderzoek. In één van deze dossiers (CAF-dossier 41, uit 2013-2014) is een aantal verwijzingen opgenomen naar buitenlandse personen (uit Midden- en Oost-Europa, zogenoemde 'MOE-landers') en personen die niet in het GBA zijn ingeschreven. Uit het dossier blijkt niet door wie (dienstonderdeel of CAF-team) deze verwijzingen zijn gemaakt. Het CAF-team heeft dit dossier niet in onderzoek genomen, omdat dit volgens het CAF-team geen casus passend bij het doel van het CAF-team was.

4.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de vijf dossiers in dit thema het volgende op:

— Drie dossiers hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.

— Voor twee dossiers is gebleken dat het signaal niet herleidbaar is of dat het onduidelijk is wat de aanleiding is voor het instellen van nader onderzoek. Hierbij merken wij echter op dat uiteindelijk geen van de dossiers in dit thema hebben geleid tot een advies aan het dienstonderdeel.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 16 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage D voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

5 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Inkomstenheffing Buitenland'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Inkomstenheffing Buitenland' (hierna: IH Buitenland) opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

5.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste aangiften inzake inkomstenbelasting (ook wel: IB) doen, waarbij het in dit thema specifiek gaat over klanten van facilitators die buiten Nederland wonen maar wel Nederlandse inkomsten genieten. Het CAF-thema 'IH Buitenland' is een thema dat bestaat uit zeven dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Eén van de CAF-dossiers heeft de status 'afgevoerd'.
- Zes van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze zeven dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op het belastingmiddel inkomstenbelasting en dat er sprake is van personen die niet woonachtig zijn in Nederland maar wel Nederlandse inkomsten genieten. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de algemene opdracht van het CAF-team.

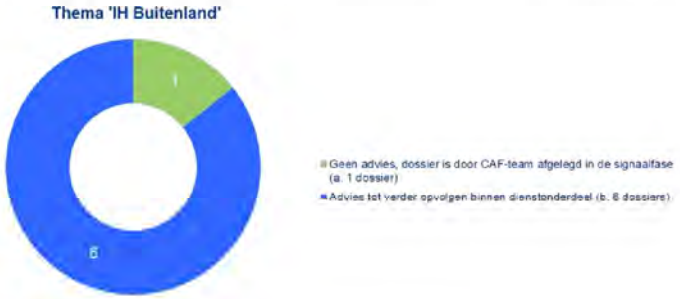
Het CAF-team heeft toegelicht dat het grote verschil tussen IH en IH Buitenland erin zit dat bij IH Buitenland het risico groter is dat geld bij belastingplichtigen niet meer terug kan worden gehaald indien onregelmatigheden zich hebben voorgedaan. Wanneer de belastingplichtige immers in het buitenland is, is dit lastiger vergeleken met belastingplichtigen die in Nederland verblijven.

De betreffende IH Buitenland-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden inzake het onrechtmatig gebruikmaken van Nederlandse fiscale faciliteiten door buitenlands belastingplichtigen. Deze signalen zijn voornamelijk aangevoerd door dienstonderdelen Inkomstenheffing (afdeling buitenland), Anti-Fraude Box en MKB. In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op het doen van deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van een iCOV-overzicht, blauwdruk of IP-gegevens in combinatie met huisbezoeken.

Het thema heeft overeenkomsten met het thema 'Systeemfraude IH' (zie hoofdstuk 8 voor een nadere toelichting op dit thema). Het verschil komt voort uit het aspect of geïdentificeerde personen (klanten van facilitators) al dan niet in Nederland woonachtig zijn en omvat dus het vraagstuk of sprake is van een binnenlandse of (kwalificerend) buitenlandse belastingplicht voor die personen.

5.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'IH Buitenland' bestaat uit zeven CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hierna volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In één van de zeven CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In zes van de zeven CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdeel a. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor zes van de zeven dossiers (onderdeel b.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel. Om een indruk te krijgen van de adviezen in dit thema is de strekking van de adviezen hieronder kort toegelicht:

— In CAF-dossier 73 heeft een Belastingdienstkantoor meldingen ontvangen over mogelijke onjuiste IB-aangiften die zouden zijn verzorgd voor een groep seizoenarbeiders. Het CAF-team heeft op basis van deze meldingen diverse deskresearchwerkzaamheden verricht zoals de analyse van een blauwdruk en iCOV-overzicht en openbaar bronnenonderzoek. Het Belastingdienstkantoor heeft een steekproef van honderd belastingplichtigen getrokken en onderzocht. Op basis daarvan heeft het Belastingdienstkantoor vastgesteld dat 90% van de onderzochte IB-aangiften onjuistheden bevat. Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden heeft het CAF-team een facilitator geïdentificeerd en het Belastingdienstkantoor geadviseerd om een preweegdocument op te stellen ten behoeve van eventuele strafrechtelijke vervolging van de facilitator. Bij het opstellen daarvan heeft het CAF-team ondersteund.

— In de overige dossiers (CAF-dossier 15, 37, 38, 53 en 54) zijn signalen onderzocht waarbij mogelijk onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van Nederlandse fiscale

faciliteiten door buitenlands belastingplichtigen. Het CAF-team heeft bij deze casussen geen onregelmatigheden geconstateerd en voor één dossier (CAF-dossier 37) vastgesteld dat er geen fiscaal belang is voor het verrichten van additionele werkzaamheden. Wel identificeert het CAF-team een algemeen risico ten aanzien van dit thema, op basis waarvan het CAF-team de Anti-Fraude Box, na bespreking met het MT Fraude, adviseert om nadere algemene maatregelen te nemen.

5.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 17. Het thema 'IH Buitenland' bestaat uit zeven CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn voor vijf dossiers (paars) in dit thema bevindingen geconstateerd.

In deze dossiers zijn buitendienstactiviteiten verricht, waarbij het niet mogelijk is deze activiteiten te toetsen aan het toetsingskader objectiviteit inzake buitendienstactiviteiten. Dit volgt uit het feit dat het niet herleidbaar is welke selecties zijn uitgevoerd ten behoeve van de buitendienstactiviteiten. In het wederhoor is door het CAF-team een toelichting gegeven op de uitgevoerde werkzaamheden en welke criteria zijn meegenomen bij de totstandkoming van de selecties. KPMG heeft deze toelichting niet kunnen verifiëren aan de hand van documentatie, omdat de relevante documentatie niet meer beschikbaar is gelet op de inmiddels verstreken periode. Dit betreft dossiers uit 2013-2014.

5.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de zeven dossiers in dit thema het volgende op:

— Eén dossier heeft niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.

— Eén dossier heeft tot een advies (het opstellen van een preweegdocument) geleid zonder specifiek te rapporteren bevindingen.

— Bij de vijf dossiers waar de toets van de verrichte werkzaamheden tot bevindingen heeft geleid, is vastgesteld dat deze werkzaamheden uitsluitend hebben geleid tot

een algemeen advies om nadere algemene maatregelen te nemen ten aanzien van het geconstateerde risico.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 17 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage E1 voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

6 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Loonheffing'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Loonheffing' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

6.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen hun klanten mogelijke korting op loonbelasting, premiekorting of loonsubsidies voorhouden, veelal op 'no-cure-no-pay'-basis. Het CAF-thema 'Loonheffing' is een thema dat bestaat uit achttien dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Eén van de CAF-dossiers in dit thema heeft de status 'afgevoerd'.
- Zeventien van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze achttien dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op het belastingmiddel loonheffing. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de algemene opdracht van het CAF-team.

De Loonheffing-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden vanuit het dienstonderdeel MKB. Daarnaast zijn er diverse signalen door het CAF-team zelf gegenereerd. In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden betrekking op deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van IP-adresgegevens.

Het thema 'Loonheffing' is overgenomen door een landelijke projectgroep. Het CAF-team heeft informatie aangeleverd aan deze projectgroep en heeft zich hierna gericht op andere thema's.

6.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Loonheffing' bestaat uit achttien CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hierna volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In één van de achttien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In negen van de achttien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

c. In acht van de achttien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. en b. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor acht dossiers (onderdeel c.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel. Om een indruk te krijgen van de adviezen in dit thema is de strekking van de adviezen hieronder kort toegelicht:

— In CAF-dossier 241 heeft een bezwaarbehandelaar Loonheffingen een externe melding ontvangen dat een facilitator ondernemers zou benaderen om namens hen onterecht premiekortingen voor arbeidsgehandicapten aan te kunnen vragen in ruil voor een provisie van 30%. Deze aanvragen worden door de Belastingdienst gecorrigeerd, maar de ondernemers zouden de provisie op hun beurt niet meer kunnen terugkrijgen van de facilitator. Het CAF-team verricht op basis van het van Loonheffingen ontvangen signaal deskresearchwerkzaamheden, zoals het onderzoeken of premiekortingen wel of niet terecht zijn aangevraagd, en buitendienstwerkzaamheden, zoals het opnemen van contact met een aantal ondernemers om informatie over het indienen van de premiekortingaanvragen en het bezoeken van de facilitator om verdere informatie te vergaren. Uit het CAF-onderzoek komt naar voren dat:

  — uit de administratie van de facilitator blijkt dat zes ondernemingen een verzoek hebben ingediend;

- een deel van de aangevraagde premiekortingen onterecht zijn aangevraagd en gecorrigeerd;
- het erop lijkt dat de facilitator geen frauduleuze handelingen verricht maar wel de grenzen opzoekt;
- de facilitator medio 2015 heeft aangegeven geen opdrachten meer uit te voeren maar medio 2017 alsnog actief lijkt te zijn.

Op basis van deze bevindingen adviseert het CAF-team op landelijk niveau de door de facilitator ingediende claims in kaart te brengen. Daarnaast vraagt het CAF-team aandacht bij een relevante kennisgroep om landelijk een identieke afhandelingswijze vast te stellen.

- In meerdere CAF-dossiers (naast dossier 241, ook dossier 289, 290 en 392) komt naar voren dat op basis van de bevindingen in het specifieke dossier, naast eventuele dossier-specifieke handelingen, handelingen van algemene aard worden geadviseerd aan een dienstonderdeel. Deze handelingen van algemene aard zien toe op het (verder) in kaart brengen van een fenomeen en het opstarten van landelijke projecten.
- In CAF-dossier 444 heeft het CAF-team een zelfgegeneerd signaal onderzocht. Het CAF-team heeft ontvangen informatie van UWV inzake geclaimde premiekortingen middels correctieberichten vergeleken met gegevens die binnen de Belastingdienst beschikbaar zijn. Op basis van deze vergelijking heeft het CAF-team zelf een aantal signalen gegenereerd en nader onderzocht. Het CAF-team heeft op basis van de vergelijking in dit dossier het klantenbestand van de facilitator, een advieskantoor, in kaart gebracht door informatie van UWV over geclaimde premiekortingen middels correctieberichten te vergelijken met gegevens van de bankrekening van het advieskantoor. Daarnaast heeft het CAF-team onder andere doelgroepverklaringen opgevraagd bij de facilitator en UWV verzocht deze te valideren op echtheid. Uit deze informatie-uitwisseling komt naar voren dat ruim 150 doelgroepverklaringen niet door UWV zijn afgegeven. Het CAF-team adviseert het dienstonderdeel hierdoor tot het opstellen van een preweegdocument ten behoeve van eventuele strafrechtelijke vervolging van de facilitator. Uit de in het dossier opgenomen terugkoppeling blijkt dat een strafrechtelijk onderzoek is gestart en de facilitator heeft verklaard valse doelgroepverklaringen te hebben gemaakt.
- In meerdere CAF-dossiers (naast het hierboven toegelichte dossier 444, ook dossier 396 en 447) komt naar voren dat op basis van de bevindingen in het specifieke dossier, het CAF-team aan het dienstonderdeel adviseert een preweegdocument op te stellen, omdat de bevindingen in deze dossiers daartoe aanleiding geven.

In negen dossiers heeft het CAF-team geen advies uitgebracht of de terugkoppeling aan het dienstonderdeel gegeven de bevindingen niet verder op te volgen. Volledigheidshalve merken wij op dat dit niet altijd betekent dat in de dossiers geen bevindingen zijn geconstateerd. In dossier 423 en 448 is bijvoorbeeld geen advies gegeven, omdat binnen de Belastingdienst was besloten om het onderzoek naar een fenomeen waarop deze dossiers toezagen, moest worden ondergebracht bij een specifieke projectgroep.

6.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 18. Het thema 'Loonheffing' bestaat uit achttien CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn voor twee dossiers (oranje en paars) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— In één van de achttien CAF-dossiers (oranje) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd inzake het zelfgegeneerde signaal. Op basis van het toetsingskader objectiviteit (toegepaste onderzoeksmethoden) is deze bevinding geclassificeerd als 'oranje' bevinding. Dit CAF-dossier is hierna toegelicht.

  In CAF-dossier 290 komt het signaal voort uit de output van een query op gefingeerde dienstverbanden. Deze query heeft betrekking op een vergelijking van afgedragen loonheffing door werkgevers versus de aanwezigheid van aangifte inkomstenbelasting in verschillende bronsystemen van de Belastingdienst. Na een eerste verfijning van de output en een toegepaste ondergrens in de geconstateerde verschillen, kwamen ruim 30.000 individuele werknemers naar voren. Het CAF-team heeft aangegeven dat eigenlijk al deze verschillen zouden moeten worden onderzocht, omdat geen verschillen zouden moeten bestaan tussen deze twee parameters. Uiteindelijk is echter besloten op basis van een deelwaarneming te onderzoeken of er op het gebied van loonheffing een fenomeen te ontdekken was. Om te komen tot de deelwaarneming is geselecteerd op achternamen die, op het oog, van buitenlandse werknemers zouden zijn. Uit e-mailcorrespondentie blijkt dat door het CAF-team intern vragen zijn gesteld over deze selectie, onder andere met een checkvraag of een random selectie is toegepast. Hierop is aangegeven dat deze selectie is toegepast omdat vanuit onderzoeken inzake gefingeerde dienstverbanden zou blijken dat circa 97% van de fraudegevallen zou worden gepleegd door buitenlandse werknemers of ondernemingen. In het dossier is deze stelling niet nader onderbouwd. In het wederhoor is aangegeven dat het de bedoeling was om te starten met de buitenlandse achternamen, maar uiteindelijk wel de hele lijst te onderzoeken in het volgende deel van het onderzoek.

  Op basis van voorgenoemde selectie komen ruim 500 werknemers naar voren, waarvan de dertig met het hoogste verschil in ingehouden loonheffing en afgedragen

loonheffing in de pilot zijn onderzocht. Het CAF-team concludeert op basis van de pilot, waarin onder andere IP-adresanalyse is uitgevoerd, dat niet het beeld is ontstaan dat er in een georganiseerd verband misbruik plaatsvindt (in lijn met het doel van het CAF team gericht op een facilitator). Het CAF-team adviseert om een algemene, jaarlijks terugkerende analyse op te zetten om de verschillen tussen gegevens in de bronsystemen van de Belastingdienst nader te onderzoeken en op te volgen indien nodig. Hierbij benadrukken wij dat het uiteindelijke advies van het CAF-team betrekking heeft op een objectieve vergelijking tussen de gegevens in de bronsystemen, en er géén advies is gegeven om richting te geven aan deze activiteiten op basis van buitenlandse namen of nationaliteit. Uit het CAF-dossier blijkt dat de evaluatie van de pilot is ingebracht in de begeleidersgroep van het CAF-team en dat het eindrapport is besproken in het leidinggevende gremium MTB2.

In bijlage F2 is een additionele toelichting van het CAF-team opgenomen ten aanzien van CAF-dossier 290.

— In één van de achttien CAF-dossiers (paars) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd, omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden. Het is voor dit dossier onduidelijk welke selecties zijn uitgevoerd ten behoeve van de buitendienstactiviteiten. In het wederhoor is door het CAF-team toegelicht dat steeds de eerste regels zijn gecontroleerd in een lijst met werkgevers die wel aangiften loonheffing, maar geen aangifte omzetbelasting hebben ingediend. Wij hebben deze toelichting niet kunnen verifiëren aan de hand van documentatie, omdat de relevante documentatie niet meer beschikbaar is gelet op de inmiddels verstreken periode. Dit betreft een dossier uit 2015.

6.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de achttien dossiers in dit thema het volgende op:

— Tien dossiers zijn in de signaalfase (1) of onderzoeksfase (9) afgelegd door het CAF-team zonder verdere bevindingen.

— Voor zes adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

— Voor één advies is een bevinding geconstateerd in de werkzaamheden die tot dit advies hebben geleid, omdat uit het dossier niet blijkt welke selecties door het CAF-team zijn gemaakt bij het uitvoeren van de buitendienstwerkzaamheden.

— Voor één advies is een bevinding geconstateerd in de werkzaamheden die tot dit advies hebben geleid, omdat in het genereren en verfijnen van het signaal selectiemethoden zijn toegepast die die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt. Hierbij merken wij op dat het advies een algemeen advies betrof op basis van objectieve criteria.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 18 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage F1 voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

0001

7 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

7.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen de mogelijk gefingeerde dienstverbanden faciliteren. Het CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden' is een thema dat bestaat uit 91 dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Vijftien van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- 75 van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.
- Eén van de CAF-dossiers heeft de status 'lopend'.

Deze 91 dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat het dossiers zijn waarin (gemachtigden van) vreemdelingen mogelijk gefingeerde dienstverbanden overleggen aan de Belastingdienst in het kader van gezinshereniging of verblijf in Nederland. Daarbij bestaan er mogelijk diverse fiscale belangen, bijvoorbeeld als gemachtigden/tussenpersonen de verrichte werkzaamheden niet in hun eigen aangiften opgeven en als organisaties zich laten lenen voor het aangaan van gefingeerde dienstverbanden en daarmee ongeoorloofde fiscale constructies faciliteren en valsheid in geschrifte plegen.

Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortvloeit uit een overheidsbrede samenwerking. In 2012 is een expertisecentrum, een zogenoemde manifestgroep, opgericht waarin onder andere het project 'Fraude met gefingeerde dienstbetrekkingen' werd ondergebracht. De actiehouder voor de manifestgroep vanuit de Belastingdienst was de Landelijke Toezicht Organisatie (LTO). Het CAF-team heeft aangegeven begin 2014 te zijn betrokken bij het genoemde project van de manifestgroep. Het CAF-team werd betrokken bij het project omdat er vermoedens van facilitatorschap lagen ten aanzien van werkgevers die meerdere gefingeerde dienstverbanden zouden faciliteren en adviseurs die meerdere personen zouden ondersteunen bij het al dan niet op onrechtmatige wijze verkrijgen van een Nederlandse verblijfsvergunning. Dit vermoeden lag initieel met name op één specifieke facilitator, een adviseur, die als tussenpersoon zou fungeren voor diverse gefingeerde dienstverbanden. Via de manifestgroep zijn contacten gelegd met IND en ISZW.

Op basis van de dossiers van dit thema is zichtbaar dat vanuit IND in de periode 2014-2015 diverse verzoeken aan het CAF-team zijn gedaan op basis van de Vreemdelingenwet (specifiek: artikel 107 lid 5). Dit betrof met name verzoeken die een

0001

oorsprong hadden in vermoedens van mogelijke onregelmatigheden van IND in relatie tot gezinshereniging.

Het CAF-team heeft toegelicht dat het deze verzoeken opvolgde door het onderzoeken van een dienstverband (en daaruit voortvloeiende verplichtingen) van degene die als referent in het betreffende dossier is opgegeven. Indien uit deze werkzaamheden vermoedens rezen van mogelijke fiscale onvolkomenheden bij de werkgever, werd door het CAF-team nadere fiscale controle door het competente dienstonderdeel, met name MKB, geadviseerd. Aan IND werden door het CAF-team enkel de bevindingen uit het onderzoek teruggekoppeld, zonder een advies voor eventuele opvolging.

In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op het analyseren van aangiften en betalingen loonheffing door mogelijke facilitators en afleggen van bedrijfsbezoeken. In de naar aanleiding van de bedrijfsbezoeken opgestelde rapportages is zichtbaar dat eventuele bevindingen ten aanzien van fiscale aspecten zijn zwartgelakt voordat deze met IND zijn gedeeld.

Het thema is stopgezet na evaluatie van de pilot waarin voornoemde dossiers door het CAF-team zijn behandeld. In het wederhoor is toegelicht dat dit kwam doordat het dossier inzake de initieel door de manifestgroep geïdentificeerde belangrijkste facilitator was afgerond en vanuit de Belastingdienst is beslist dat op basis van een budgetteringsvraagstuk de beschikbare capaciteit en middelen van de Belastingdienst in moesten worden gezet op andere thematiek.

7.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Gefingeerde dienstverbanden' bestaat uit 91 CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In één van de 91 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid omdat het CAF-team alleen werkzaamheden ter ondersteuning van het dienstonderdeel heeft verricht.

b. In vijftien van de 91 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

c. In drie van de 91 CAF-dossiers is het onduidelijk of het CAF-team advies aan een dienstonderdeel heeft gegeven, en zo ja, tot welk advies de werkzaamheden van het CAF-team hebben geleid.

d. In 42 van de 91 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

e. In dertig van de 91 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek. Volledigheidshalve merkt KPMG op dat één van deze dertig dossiers (CAF-dossier 502) de status 'lopend' heeft in de CAF-postenlijst. In dit dossier was het CAF-onderzoek dusdanig gevorderd en vastgelegd dat het toetsen van dit dossier mogelijk is. Mogelijk is dit dossier afgerond, maar is de status in de CAF-postenlijst niet meer geüpdatet.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a., b. en d. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor onderdeel c. is het onduidelijk of, dan wel welk, advies het CAF-team aan een dienstonderdeel heeft gegeven en of de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor dertig van de 91 dossiers (onderdeel e.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel. Uit de dossiers in dit thema blijkt dat eventuele bevindingen van het CAF-team niet altijd leiden tot een advies aan het dienstonderdeel, omdat de bevindingen niet altijd fiscale consequenties hebben. Het CAF-team koppelt derhalve bij een signaal van de IND altijd de bevindingen terug aan de IND, maar leidt dit niet altijd tot een advies aan het dienstonderdeel. Bij de terugkoppeling aan de IND zijn uitsluitend de bevindingen gerapporteerd en zijn geen adviezen opgenomen.

Om een indruk te krijgen van dit thema, zijn onderstaand twee voorbeelden opgenomen van dossiers waarin de bevindingen wel tot fiscale consequenties leiden en derhalve een advies aan een dienstonderdeel, en een dossier waarvoor geen fiscale consequenties zijn geïdentificeerd (let op, dit laatste dossier is dus geen voorbeeld van een dossier met een advies aan het dienstonderdeel).

— In CAF-dossier 80 heeft het CAF-team van de FIOD een signaal ontvangen dat oorspronkelijk van de IND afkomstig is. Het signaal heeft betrekking op een intermediair in vreemdelingenzaken waarop aandacht is gevestigd omdat deze facilitator digitaal niet te vinden is als intermediair en geen KvK-inschrijving heeft. Tevens valt deze facilitator op omdat de IND ziet dat de intermediair faciliteert bij aanvragen met weinig kans op succes en daarbij 'kansloos' doorprocedeert. Het CAF-team voert een aantal deskresearchwerkzaamheden en buitendienstwerkzaamheden uit, waaronder een interview met de facilitator. Op basis van de werkzaamheden stelt het CAF-team een rapportage op gericht aan de facilitator. In de rapportage staat onder meer dat is vastgesteld dat de facilitator inkomsten heeft genoten uit advieswerkzaamheden over de onderzochte periode van

0001

vier jaar, zonder dat hiervoor verantwoording is afgelegd in de aangiften inkomstenbelasting over betreffende jaren. Op basis van deze bevindingen adviseert het CAF-team aan het dienstonderdeel MKB tot nader onderzoek inzake navorderingen inkomstenbelasting. Uit dit dossier volgen een aantal vervolgonderzoeken door het CAF-team, waarin klanten van de facilitator, met nadruk op de werkgever van deze klanten, zijn onderzocht op aanwezigheid van mogelijke gefingeerde dienstverbanden.

— In dossier 87 ontvangt het CAF-team eerst een melding van IND en later een informatieverzoek op grond van artikel 107 Vreemdelingenwet. Het signaal ziet toe op een mogelijk gefingeerd dienstverband van de referent in het kader van een machtiging tot verblijf en daaropvolgende verblijfsvergunningaanvraag (MVV-TEV). Het CAF-team onderzoekt het signaal op basis van deskresearchwerkzaamheden, zoals het analyseren van bankafschriften en arbeidsovereenkomst van de referent, en buitendienstactiviteiten, zoals het houden van een interview met de werkgever inzake het dienstverband van de referent. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden concludeert het CAF-team dat voor het dienstverband aanslagen loonheffing wordt betaald door de werkgever en dat er derhalve een gering fiscaal belang is waardoor het CAF-team niet adviseert tot nader onderzoek door het dienstonderdeel. Het CAF-team geeft aan dat, mocht later blijken dat de aangiften onjuist zijn, er een boekenonderzoek zal moeten worden ingesteld. Het CAF-team rapporteert zijn bevindingen aan de IND, zonder fiscale gegevens en zonder daarbij advies te geven. IND geeft de terugkoppeling dat het dienstverband gefingeerd is, de IND de aanvraag MVV heeft afgewezen en aangifte tegen de referent en werkgever heeft gedaan van valsheid in geschrifte, oplichting en het verstrekken van onjuiste gegevens en/of mensensmokkel.

7.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 19. Het thema 'Gefingeerde dienstverbanden' bestaat uit 91 CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn voor acht dossiers (paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— In vier van de 91 CAF-dossiers zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd in de signaalfase. Twee dossiers (CAF-dossier 222 en 223) zijn door het CAF-team per abuis dubbel opgevoerd op de CAF-postenlijst. Eén dossier (CAF-dossier 40) betreft een dossier waarin diverse overlegmomenten met handhavingspartners zijn vastgelegd om de rol van het CAF-team te bepalen, dit betreft derhalve geen onderzoeksdossier naar een specifieke casus. Inzake één dossier (CAF-dossier 80F) is het signaal niet herleidbaar. Wij merken volledigheidshalve op dat dit dossier niet in onderzoek is genomen en in de signaalfase reeds is afgevoerd.

— In één van de 91 CAF-dossiers is op basis van het stroomschema een bevinding geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden in de onderzoeksfase. Voor dossier 176 is het niet mogelijk de uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden te toetsen aan het van toepassing zijnde toetsingskader. Dit is veroorzaakt doordat een document in het CAF-dossier inzake het opvragen van bankgegevens niet geopend kan worden, waardoor het op basis van het dossier onduidelijk is hoe en onder wiens verantwoordelijkheid het opvragen van bankgegevens heeft plaatsgevonden.

  In het wederhoor is door het CAF-team in algemene zin een toelichting gegeven op het proces van het opvragen van bankgegevens. Het CAF-team heeft aangegeven dat het opvragen van bankgegevens altijd via een dienstonderdeel, onder de verantwoordelijkheid van het dienstonderdeel, is verlopen. Het CAF-team heeft toegelicht dat zij niet zelfstandig bankgegevens konden opvragen. KPMG heeft voor dit dossier deze toelichting niet kunnen verifiëren aan de hand van documentatie omdat uit het wederhoor naar voren komt dat in verband met AVG-vereisten, in combinatie met de inmiddels verstreken tijdsperiode, geen documentatie buiten de dossiers om beschikbaar is. Het betreft dossiers uit 2014.

— In drie CAF-dossiers is het niet mogelijk het gegeven advies te toetsen aan het toetsingskader. Dit is veroorzaakt doordat het niet herleidbaar is of en zo ja, welk advies is gegeven. In de betreffende dossiers (CAF-dossier 135, 146 en 166) zijn de eventueel gegeven adviezen niet opgenomen. In het wederhoor is door het CAF-team toegelicht dat het mogelijk is dat in deze dossiers advies is gegeven maar dat dit niet te achterhalen is omdat in verband met AVG-vereisten, in combinatie met de inmiddels verstreken tijdsperiode, geen documentatie buiten de dossiers om beschikbaar is. Het betreft dossiers uit 2014.

7.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de 91 dossiers in dit thema het volgende op:

— 53 dossier hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen en zijn afgelegd in de signaal of onderzoeksfase of hadden betrekking op de ondersteuning van een dienstonderdeel.

— Voor dertig adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

0001

— Voor vier dossiers zijn bijzonderheden geconstateerd in de signaalfase. Drie dossiers betreffen eigenlijk geen onderzoeksdossiers en voor het vierde dossier is geen advies uitgebracht.

— Voor drie dossiers is het onduidelijk of een advies is uitgebracht.

— Voor één dossier zijn bevindingen geconstateerd dat het onduidelijk is of de uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden voldoen aan het toetsingskader inzake buitendienstwerkzaamheden, voor dit dossier is geen advies uitgebracht.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 19 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage G voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

8 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Systeemfraude Inkomstenheffing'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Systeemfraude Inkomstenheffing' (hierna: Systeemfraude IH) opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

8.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen mogelijk massaal onjuiste aangiften inzake inkomstenbelasting (ook wel: IB) doen. Het CAF-thema 'Systeemfraude IH' bestaat uit 215 dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Drie van de CAF-dossiers hebben status 'gereed – CAF monitorbestand'.
- Dertien van de CAF-dossiers hebben de status 'lopend'.
- Zeventien van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- 182 van de CAF-dossier hebben de status 'afgerond'.

Deze 215 dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op het belastingmiddel inkomstenbelasting. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de algemene opdracht van het CAF-team.

Het thema heeft overeenkomsten met het thema 'IH Buitenland' (zie hoofdstuk 5 voor een nadere toelichting op dit thema). Het verschil komt voort uit het aspect of geïdentificeerde personen (klanten van facilitators) al dan niet in Nederland woonachtig zijn en omvat dus het vraagstuk of sprake is van een binnenlandse of (kwalificerend) buitenlandse belastingplicht voor die personen.

De dossiers 'Systeemfraude Inkomstenheffing' zijn aangebracht gedurende de gehele tijdsperiode dat het CAF-team opereerde. De betreffende Systeemfraude IH-dossiers zijn op diverse wijzen tot het CAF-team gekomen, maar hoofdzakelijk via dienstonderdeel Particulieren. De signalen van Particulieren is gedeeltelijk afkomstig van een lijst van signalen aangaande frauduleus facilitatorschap, die al bestond voordat het CAF-team was opgericht. Deze lijst is een product van 'project 1043'[24].

Hieronder volgt een aantal constateringen inzake de achtergrond van dit thema.

[24] 'Project 1043' is een project van de Belastingdienst dat zich richtte op het voorkomen van systeemfraude bij de aangiften inkomstenbelasting. Systeemfraude refereert aan dat mensen misbruik maken van de systemen van de Belastingdienst, door het bewust aanleveren van verkeerde informatie in de aangifte om meer geld te ontvangen of minder geld te betalen. Daarbij kon ook onderzoek worden gedaan naar belastingadviseurs. 'Project 1043' is geen onderdeel van het CAF-team en het CAF-team is geen onderdeel van 'project 1043'. Wel zijn er CAF-teamleden die ook werkzaamheden verrichtten voor 'project 1043'.

0001

Zelfgegenereerde signalen

Een deel (36 dossiers) van de onderzochte signalen is zelfgegeneerd. Zelfgegeneerde signalen betreffen bijvoorbeeld onderzoek naar fenomenen of zijn gebaseerd op outlier-detectie vanuit data-analyses door het CAF. Outlier-detectie is erop gericht afwijkende data patronen te identificeren ten opzichte van de rest van de data. Twee specifieke analyses zijn de bron van diverse zelfgegenereerde signalen: de analyse 'Rode IP' en 'Rode Becon'. In het wederhoor heeft het CAF-team aangegeven dat deze analyses in het verleden eens per jaar werden gemaakt door een analist die werkte voor 'project 1043' en het CAF-team. Later zijn deze producten verder geprofessionaliseerd doordat het overgenomen was door DF&A. Het betreft analyses waaruit signalen naar voren kwamen die volgens het CAF-team duidden op mogelijke gefaciliteerde onregelmatigheden in aangiften inkomstenbelasting vanuit veelgebruikte of opvallende IP-adressen ('Rode-IP') en beconnummers ('Rode Becon'). In de analyses aggregeerde het CAF-team middels een query aangiften inkomensheffing afkomstig van IP-adressen en beconnummers vanuit waar meer dan tien aangiften binnenkwamen. De geaggregeerde waarden konden per data-element in de aangifte (bijvoorbeeld: aftrek giften en aftrek zorgkosten) zowel in relatieve zin als absolute zin vergeleken worden met landelijke gemiddelden van een bepaald heffingsjaar. Parameters die het CAF-team had opgesteld zorgden ervoor dat bepaalde IP-adressen of beconnummers rood kleurden, hieruit komt de benaming van deze analyses voort.

Algemene uitgangspunten uitgevoerde selecties huisbezoeken

In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden in het thema 'Systeemfraude IH' hoofdzakelijk betrekking op het doen van deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van blauwdrukken of IP-gegevens. Deze werkzaamheden zijn veelal uitgevoerd in combinatie met huisbezoeken bij klanten van facilitators. Deze huisbezoeken zijn volgens het CAF-team met name uitgevoerd om de handelswijze en de opzettelijkheid van het (foutieve) aangiftegedrag van de particulier – al dan niet geholpen door de facilitator – te bepalen. Bij het selecteren van te bezoeken klanten van facilitators heeft het CAF-team toegelicht dat zij bij het maken van deze selecties de volgende algemene uitgangspunten hanteerden:

— Actualiteit: de aangifte van de klant is van recente datum en/of niet reeds behandeld.

— Geografisch: de afstand tot de klant is (goed) bereisbaar.

— Relevantie: de aangifte bevat (aftrek- of kosten)posten die relevant zijn in het kader van onderhavig dossier. Dit zijn posten waarover in het kader van het onderzoek naar de facilitator bijvoorbeeld twijfels bestaan over de juistheid en/of correcties hebben plaatsgevonden en/of een patroon zichtbaar is over verschillende jaren in combinatie met de hoogte van deze posten.

Het CAF-team heeft in het wederhoor aanvullend het volgende toegelicht aangaande het selecteren van te bezoeken klanten van facilitators:

> "Het CAF team had geen belang bij welke burger precies bezocht werd of niet, omdat de focus bij de huisbezoeken lag op de vraag welke rol de burger had gespeeld bij het tot stand komen van die aangifte. Dit gaf dan tevens zicht op de rol van de facilitator daarbij en dat was de primaire doelgroep van het CAF team. Wie je dan selecteert voor een bezoek, is totaal niet interessant. Bereisbaarheid

0001

en het al dan niet nog openstaan van de aangifte waarover de vragen werden gesteld waren is daarbij primair relevant."

Bovenstaande uitgangspunten zijn deels praktisch van aard. Wij hebben, indien in een dossier sprake is geweest van een selectie van aangiften van klanten voor het afleggen van huisbezoeken, vastgesteld of in de dossiervastleggingen indicaties aanwezig zijn waaruit blijkt of deze algemene uitgangspunten zijn gevolgd. Bij aanwezigheid van dergelijk vastleggingen, is bij het toetsen van de dossiers de uitgevoerde selectie als herleidbaar beoordeeld. Als het dossier hiervoor onvoldoende aanknopingspunten biedt of er bijzonderheden zijn geconstateerd, is aangegeven dat ten opzichte van het toetsingskader onduidelijkheden en/of bevindingen zijn geconstateerd.

Samenhang thematiek met projecten Belastingdienst

In dit thema komt naar voren dat er een mate van samenhang is met 'Selectie aan de poort'[25]. Dit blijkt uit het feit dat te onderzoeken signalen vanuit 'Selectie aan de poort' zijn ontvangen en bevindingen aan 'Selectie aan de poort' zijn teruggekoppeld.

— Uit dossier 561 blijkt bijvoorbeeld dat naar aanleiding van een onderzoek naar onjuiste zorgaftrekposten door een belastingadviseur, onder andere het advies is gegeven om aan de poort aangiften van betreffende facilitator te detecteren.

Daarnaast is er een mate van samenhang met het 'project 1043'. Ook vanuit dit project zijn te onderzoeken signalen ontvangen. Daarnaast komt naar voren dat werkzaamheden op verschillende dossiers in samenhang zijn opgepakt, waarbij het CAF-team zich richtte op mogelijk facilitatorschap en 'project 1043' op het controleren van individuele aangiften van klanten van facilitators die door het CAF-team worden onderzocht.

— Uit bijvoorbeeld CAF-dossier 341 blijkt dat een signaal dat stamt uit april 2013, vóór de oprichting van het CAF-team, later is aangedragen bij het CAF-team. Dit signaal van 'project 1043' ziet toe op een bevinding dat er twee fiscaal dienstverleners in circa de helft van een onderzochte populatie aangiften inkomstenbelasting vermoedelijk opzettelijk onjuiste aftrekposten inzake giften en/of zorgkosten hebben opgevoerd. Deze bevinding is erop gestoeld dat het opgeven van beide typen aftrekposten bijna drie keer zo vaak voorkomt in aangiften ingediend door betreffende facilitators dan landelijk gemiddeld is. Op basis van het verdere onderzoek is geconstateerd dat er sprake was van grootschalige aangiftefraude en veelvuldig gebruik van valse kwitanties. Het is daarbij niet te reconstrueren welke werkzaamheden door het CAF-team en welke werkzaamheden door 'project 1043' zijn uitgevoerd.

Rol nationaliteit

Ten aanzien van een aantal dossiers in dit thema merken wij op dat nationaliteit een rol speelt in de dossiers. Dit komt onder andere doordat in door het dienstonderdeel aangedragen dossiers kenmerken rondom nationaliteit zijn opgenomen vanuit door het dienstonderdeel uitgevoerde analyses en ter duiding van een signaal en de door het

[25] 'Selectie aan de poort' is het proces waarmee aangiften IH met waarschijnlijke vergissingen worden gedetecteerd, waarna in overleg met de belastingplichtige de aangifte hersteld kan worden. Tot 2020 gebruikte de Belastingdienst de 'selectie aan de poort' om aangiften IH met een verhoogd risico te selecteren voor intensief toezicht. 'Selectie aan de poort' is organisatorisch geen onderdeel van het CAF-team en het CAF-team is organisatorisch geen onderdeel van 'Selectie aan de poort'.

0001

dienstonderdeel aangedragen gegevens. Het CAF-team volgt deze signalen niet in alle dossiers op. In een aantal dossiers komt naar voren dat het CAF-team zelf ter duiding van het ontvangen signaal en/of naar aanleiding van bevindingen in het CAF-onderzoek inzichten in nationaliteit benoemt. Wij verwijzen naar hoofdstuk 20 voor een nadere toelichting.

Ten aanzien van nationaliteit merken wij daarnaast op dat uit diverse CAF-dossiers blijkt dat na 23 juli 2015 (de datum waarop tweede nationaliteit uit BVR is opgeschoond) binnen de Belastingdienst informatie omtrent tweede nationaliteit voorhanden is. Hierbij merken wij op dat wij geen onderzoek hebben gedaan ten aanzien van de totstandkoming van de blauwdrukken waarin deze informatie is opgenomen en de daarbij gebruikte broninformatie, dan wel in hoeverre de weergegeven gegevens in lijn zijn met de daarover gemaakte specifieke afspraken inzake het opschonen van de systemen. In de dossiers (al dan niet afgelegd door het CAF-team) zien wij terugkomen dat tot en met 2019 vanuit een centrale postbus blauwdrukken naar het CAF-team zijn verzonden waarin de standaardkolommen 'OMSCHR_NATIONALITEIT1' en 'OMSCHR_NATIONALITEIT2' zijn opgenomen. Wij verwijzen naar hoofdstuk 20.2 waarin is toegelicht dat wij in meerdere CAF-dossiers blauwdrukken van na 23 juli 2015 zien waarin beide kolommen (deels) op persoonsniveau zijn ingevuld. Tot slot merken wij op dat uit de beschikbare informatie niet blijkt dat het CAF-team in deze dossiers specifiek heeft verzocht om de datavelden ten aanzien van de tweede nationaliteit.

Het CAF-team heeft inzake de ontvangen blauwdrukken in het wederhoor aangegeven dat het format van de blauwdruk niet is gewijzigd sinds 2013 en dat eventueel opgenomen data in de genoemde standaardkolommen niet correspondeert met de eerste en/of tweede nationaliteit van een persoon. Het CAF-team heeft daarnaast toegelicht dat indien sprake is van een persoon die geen Nederlandse nationaliteit heeft, het mogelijk is dat beide datavelden in de blauwdruk tegelijkertijd zijn gevuld met andere nationaliteiten – dit komt volgens het CAF-team niet voor als een persoon een Nederlandse nationaliteit heeft. In bijlage B1 is een algemene toelichting van het CAF-team opgenomen ten aanzien van referenties aan nationaliteit in dit rapport.

Fenomeen 'giften'

Binnen de Belastingdienst heeft onderzoek plaatsgevonden naar het fenomeen 'giften'. Het CAF-team heeft ten behoeve van dit onderzoek in het thema 'Systeemfraude IH' diverse CAF-dossiers onder handen gehad. Dit betreft voornamelijk onderzoeken die zijn aangedragen door het dienstonderdeel Particulieren. Op hoofdlijnen is de bijdrage die het CAF-team heeft geleverd als volgt samen te vatten. Na ontvangst van een specifiek signaal voert het CAF-team onderzoekswerkzaamheden uit, waaronder analyse van IP-adressen, blauwdrukken en derdenonderzoek. Op basis van de bevindingen die hieruit naar voren komen, adviseert het CAF-team het dienstonderdeel om bijvoorbeeld een onderzoek naar een algemeen nut beogende instelling (hierna: ANBI) of een boekenonderzoek uit te voeren. De casuïstiek wordt vervolgens in de structuur en waarborgen van het dienstonderdeel verder opgevolgd. In een aantal CAF-dossiers komt naar voren dat de FIOD het CAF-team later om ondersteuning heeft gevraagd, naar aanleiding van strafrechtelijk onderzoek.

De casussen op de CAF-postenlijst die zijn gerelateerd aan giften hangen in hoge mate samen en lopen in sommige gevallen in elkaar over en door elkaar heen. Er is daarnaast

een hoofddossier van het fenomeen te onderscheiden, dit is CAF-dossier 245. Dit dossier is in hoofdstuk 20 nader toegelicht. Het CAF-team heeft toegelicht dat er van casussen die tot strafrechtelijke vervolgingen hebben geleid en voor grotere derdenonderzoeken die uitmondden in ANBI-onderzoeken, separate CAF-dossiers zijn aangemaakt om overzicht te behouden.

8.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Systeemfraude IH' bestaat uit 215 CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In vijftien van de 215 CAF-dossiers is geen advies gegeven, omdat de dossiers ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel hebben gediend.

b. In zeventien van de 215 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

c. In tien van de 215 CAF-dossiers is (nog) geen advies gegeven omdat het dossier nog liep bij opschorting van de werkzaamheden van het CAF-team. Hierbij merken wij op dat CAF-dossiers die als 'lopend' zijn geclassificeerd in de CAF-postenlijst, maar waar op basis van de dossierreview wel een advies is geïdentificeerd en/of het mogelijk is gebleken de dossiers te toetsen aan het toetsingskader, deze dossiers niet zijn opgenomen in deze categorie maar doorstromen in het toetsingskader.

d. In 36 van de 215 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek

e. In zes van de 215 CAF-dossiers is het onduidelijk of het CAF-team advies aan een dienstonderdeel heeft gegeven, en zo ja, tot welk advies de werkzaamheden van het CAF-team hebben geleid.

f. In 131 van de 215 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. t/m d. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor onderdeel e. is het onduidelijk of, dan wel welk, advies het CAF-team aan een dienstonderdeel heeft gegeven en of de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor 131 (onderdeel f.) van de 215 dossiers in dit thema hebben de door het CAF-team verrichte werkzaamheden geleid tot een advies aan een dienstonderdeel om opvolging aan te geven binnen het dienstonderdeel. Onderstaand is een aantal voorbeelden weergegeven om een indruk te krijgen bij de strekking van de adviezen in dit thema.

— Inzake CAF-dossier 139 heeft het CAF-team onderzoek gedaan naar aanleiding van een melding van MKB dat twee personen op YouTube zouden aanzetten tot het doen van onjuiste aangiften door het opgeven van betalingen aan de overheid als giften aan een ANBI. Naar aanleiding van werkzaamheden als het analyseren van een tekstveldquery en het opvragen van NAW-gegevens, adviseert het CAF-team het dienstonderdeel om specifiek de aangiften van geïdentificeerde BSN die het advies van de facilitators lijken te hebben gevolgd, nader te controleren.

— Inzake dossier 194 pakt het CAF-team een signaal van Particulieren op dat al eerder door Particulieren was geregistreerd. Dit signaal heeft betrekking op een facilitator die voor een vriendenkring aangiften omzetbelasting en inkomensheffing doet. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden is geconstateerd dat de facilitator zeer nalatig is door het niet opgeven van inkomsten. De facilitator wordt in de gelegenheid gesteld zijn gedrag te verbeteren en het CAF-team adviseert het dienstonderdeel om de facilitator te monitoren.

— Inzake dossier 228 doet het CAF-team op verzoek van Particulieren onderzoek naar mogelijke fraude in de aangiften inkomstenbelasting ingediend met hulp van een hulpdienst van een politieke partij. Op basis van een blauwdruk en een afgelegd bedrijfsbezoek adviseert het CAF-team onder andere aan het dienstonderdeel om (nog) niet alle aangiften inkomstenbelasting te corrigeren maar eerst in gesprek te gaan, om de mogelijke facilitator op de casus attent te maken.

— In een aantal dossiers adviseert het CAF-team een dienstonderdeel tot algemene handelingen die geen direct effect hebben op individuele aangiften. Een voorbeeld is dossier 338 waarin het CAF-team adviseert tot een normoverdragend gesprek en monitoring van de facilitator door het CAF-team zelf.

— Inzake dossier 500 onderzoekt het CAF-team een signaal van Particulieren over aangiften met een claim loonheffing van circa EUR 100 miljoen en een RPGA van circa EUR 1 miljard. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden constateert het CAF-team dat er geen sprake is van een facilitator maar dat de belastingplichtige zelf foute/frauduleuze aangiften doet. De belastingplichtige blijkt psychiatrische problemen te hebben en gesprekken leiden niet tot het stoppen van het indienen van

0001

onjuiste aangiften. Daarom adviseert het CAF-team het dienstonderdeel om te proberen het DigiD en/of het IP-adres te blokkeren om op die wijze het indienen van aangiften te voorkomen.

8.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 20. Het thema 'Systeemfraude IH' bestaat uit 215 CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er door ons voor 35 dossiers (oranje- en paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

- In vijf van de 215 CAF-dossiers (onderdeel a1) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd, omdat dit dossiers betreffen met bijzonderheden. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk de dossiers verder te toetsen.
- In één van de 215 CAF-dossiers (onderdeel c) is op basis van het stroomschema een bevinding geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over het door het CAF-team zelfgegeneerde signaal.
- In één van de 215 CAF-dossiers (onderdeel d) is op basis van het stroomschema een bevinding geconstateerd omdat in de verrichte deskresearchwerkzaamheden in de signaalfase onderzoeksmethoden zijn toegepast die die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt.
- In twee van de 215 CAF-dossiers (onderdeel f) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat onduidelijkheden bestaan over onder wiens verantwoordelijkheid (CAF-team of dienstonderdeel) het uitgevoerde onderzoek valt.
- In één van de 215 CAF-dossiers (onderdeel g) is op basis van het stroomschema een bevinding geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team verrichte deskresearchwerkzaamheden in de onderzoeksfase.
- In drie van de 215 CAF-dossiers (onderdeel h) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in de verrichte deskresearchwerkzaamheden in

de onderzoeksfase onderzoeksmethoden zijn toegepast die die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt.

— In twintig van de 215 CAF-dossiers (onderdeel i) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in deze dossiers onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team uitgevoerde buitendienstactiviteit in de onderzoeksfase.

— In één van de 215 CAF-dossiers (onderdeel j) is op basis van het stroomschema een bevinding geconstateerd omdat in de uitgevoerde buitendienstactiviteiten in de onderzoeksfase selectiemethoden zijn toegepast die mogelijk die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt.

— In één van de 215 CAF-dossiers (onderdeel k) hebben de verrichte werkzaamheden mogelijk tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, echter blijken de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden niet eenduidig uit het dossier en is het eventuele advies niet in het dossier opgenomen.

8.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de 215 dossiers in dit thema het volgende op:

— 72 dossiers hebben niet tot een advies geleid of tot specifiek te rapporteren bevindingen. Deze dossiers zijn afgelegd in de signaal of onderzoeksfase, hadden betrekking op de ondersteuning van een dienstonderdeel of zijn opgeschort bij het stopzetten van de werkzaamheden van het CAF-team.

— Voor 108 adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

— Voor vijf dossiers zijn bijzonderheden geconstateerd in de signaalfase. Dit betreft één dossier waarin het signaal niet herleidbaar is en vier dossiers waarin het CAF-team in het wederhoor heeft aangegeven geen werkzaamheden te hebben verricht. Voor twee van deze dossiers is het onduidelijk of en zo ja, tot welk advies de verrichte werkzaamheden hebben geleid.

— Voor één dossier is het onduidelijk of een advies is uitgebracht.

— Voor 24 dossiers zijn onduidelijkheden geconstateerd ten aanzien van (verantwoordelijkheden voor) uitgevoerde werkzaamheden. In 19 van deze dossiers is een advies tot opvolging door het dienstonderdeel gegeven, in drie dossiers is onduidelijk of een advies is gegeven en in twee dossiers is geen advies gegeven.

— Voor vijf dossiers zijn bevindingen geconstateerd in de werkzaamheden, omdat in de uitgevoerde werkzaamheden selectiemethoden of analyses zijn toegepast die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt. Hierbij merken wij op dat in één van deze dossiers geen advies is uitgebracht.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 20 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage H voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

0001

9 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Overig'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Overig' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

9.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op diverse dossiers, waaronder mogelijke adresfraude, specifieke projecten, mogelijke valsheid in geschrifte en aangiften van fraude.

Het CAF-thema 'Overig' is een thema dat bestaat uit 76 dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

— Negentien van de CAF-dossiers in dit thema hebben de status 'lopend'.

— Zeventien van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.

— Twee van de CAF-dossiers hebben de status 'gereed – CAF-monitorbestand'.

— 38 van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze 76 dossiers zijn divers van aard en omvatten dossiers die niet binnen reeds bestaande thema's pasten. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de (algemene) opdracht van het CAF-team. Er is geen algemene deler in dit thema te onderkennen, wel bevat het thema een aantal sub-thema's. De grootste sub-thema's zijn:

— Aangiftefraude (volgens CAF-classificatie: zeventien dossiers). Dit betreft signalen van verschillende typen mogelijke fraude met aangiften, bijvoorbeeld vanuit giftenaftrek, naar aanleiding van nieuwsberichten en aftrek van inburgeringskosten.

— Project 'Taalscholen' (volgens CAF-classificatie: dertien dossiers). Dit project heeft betrekking op onderzoeken die zijn gestart naar aanleiding van nieuwsberichten over misstanden bij taalscholen. Het vraagstuk waarnaar het CAF-team onderzoek heeft gedaan is of taalscholen op juiste wijze aangiften deden van behaalde winsten. Volledigheidshalve merken wij op dat elf dossiers vanuit dit project de status 'lopend' hadden bij opschorting van de werkzaamheden van het CAF-team. Derhalve is in deze dossiers in beperkte mate advies door het CAF-team gegeven.

— Project 'Moneytransfers' (volgens CAF-classificatie: tien dossiers). Dit project heeft betrekking op signalen die zijn ontvangen via een samenwerkingsproject met FEC. In deze dossiers is door het CAF-team onderzocht of sprake was van georganiseerdheid bij mogelijke fiscale consequenties van transacties.

Het CAF-team heeft in het wederhoor toegelicht dat bovenstaande thema's zijn opgepakt door het CAF-team na accordering van de daartoe bevoegde gremia, bijvoorbeeld omdat het eventueel opvolgen van de CAF-onderzoeken capaciteit zou vragen van de dienstonderdelen.

De werkzaamheden die door het CAF-team zijn verricht per dossier in dit thema zijn divers van aard en afhankelijk van onderhavige casuïstiek.

9.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Overig' bestaat uit 76 CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In twee van de 76 CAF-dossiers is geen advies gegeven, omdat de dossiers ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel hebben gediend.

b. In één van de 76 CAF-dossiers is geen advies gegeven, omdat het dossier ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel heeft gediend. Dit dossier is in de CAF-postenlijst tevens geregistreerd als 'afgevoerd' dossier.

c. In zeventien van de 76 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

d. In zestien van de 76 CAF-dossiers is (nog) geen advies gegeven omdat het dossier nog liep bij opschorting van de werkzaamheden van het CAF-team. Hierbij merken wij op dat CAF-dossiers die als 'lopend' zijn geclassificeerd in de CAF-postenlijst, maar waar op basis van de dossierreview wel een advies is geïdentificeerd en het mogelijk is gebleken de dossiers te toetsen aan het toetsingskader, deze dossiers niet zijn opgenomen in deze categorie maar doorstromen in het toetsingskader.

e. In negen van de 76 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

f. In drie van de 76 CAF-dossiers is het onduidelijk of het CAF-team advies aan een dienstonderdeel heeft gegeven, en zo ja, tot welk advies de werkzaamheden van het CAF-team hebben geleid.

g. In 28 van de 76 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. t/m e. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor onderdeel f. is het onduidelijk of, dan wel welk, advies het CAF-team aan een dienstonderdeel heeft gegeven en of de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere fiscale behandeling van het dossier.

Voor 28 van de 76 dossiers (onderdeel g.) in dit thema hebben de door het CAF-team verrichte werkzaamheden geleid tot een advies aan een dienstonderdeel om opvolging aan te geven binnen het dienstonderdeel. Onderstaand is een aantal voorbeelden weergegeven om een indruk te krijgen bij de strekking van de adviezen in dit thema. Door de verscheidenheid aan onderwerpen zijn adviezen ten aanzien van sub-thema's toegelicht en één hiervan losstaand advies.

— In CAF-dossier 274 (onderdeel van sub-thema 'aangiftefraude') is door het CAF-team een zelfgegeneerd signaal onderzocht, inzake een fraudefenomeen rondom het onterecht aftrekken van giften aan organisaties zonder ANBI-status. Dit betreft een van de eerste dossiers waarin het CAF-team onderzoek doet naar de aftrek van giften in aangiftes. Het signaal in dit dossier betreft facilitators die opriepen om aan de overheid betaalde gelden op te geven als gift in de aangiften inkomstenbelasting omdat de overheid een ANBI zou zijn. Het CAF-team wijst erop dat er gerechtelijke uitspraken zijn die aangeven dat dergelijke giften niet voor aftrek in aanmerking komen. In dit dossier is met name onderzoek gedaan op basis van blauwdrukken en query's, onder andere op tekstvelden in de aangifte inkomstenbelasting van belastingplichtigen in een bepaalde periode. Uit de analyses blijkt dat veel correcties op de giftenaftrek hebben plaatsgevonden en het CAF-team signaleert dat de teksten op de website van de Belastingdienst mogelijk tot onduidelijkheden leiden. Het CAF-team draagt de blauwdruk met personen die op basis van de analyse in beeld zijn gekomen over aan het dienstonderdeel ter nadere controle en adviseert de websiteteksten aan te passen.

— Inzake CAF-dossier 550 (onderdeel van project 'Taalscholen') heeft het CAF-team een signaal van Toeslagen ontvangen over vermoedelijke samenloop van aangiftefraude met fraude door taalscholen. Het IP-adres dat hiervoor is gebruikt is voor meerdere personen gebuikt om het Toeslagenportaal te benaderen. De mogelijke facilitator is een taalschool. Het CAF-team heeft een aantal desk-researchwerkzaamheden verricht en uit de CAF-postenlijst blijkt dat een gesprek gaat worden gevoerd met terrorismebestrijding in verband met bevindingen rondom de geldstromen in deze casus. Wij hebben niet vast kunnen stellen of dit gesprek ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het CAF heeft naar aanleiding van een gesprek met ISZW het dienstonderdeel geadviseerd om te kijken naar het financiële plaatje.

— In CAF-dossier 361 is op basis van de pilot 'Moneytransfers' een signaal nader onderzocht. Het CAF-team verricht in dit dossier coördinerende werkzaamheden ten behoeve van door MKB uit te voeren controles. Het CAF-team is van mening dat de individuele behandeling van de onderliggende casuïstiek door het dienstonderdeel

niet adequaat is en rondt op basis van deze conclusie het dossier af. Het CAF-team adviseert naar aanleiding hiervan het dienstonderdeel om op landelijk niveau zorg te dragen voor gelijke behandeling van ontvangen informatie.

— CAF-dossier 17, uit 2013, betreft een CAF-dossier dat toeziet op signalen inzake fraude door Bulgaren met toeslagen. Deze signalen komen voort uit een strafrechtelijk onderzoek van de FIOD. Naar aanleiding van deze signalen is aan het CAF-team een bestand opgeleverd over personen met een ernstig verhoogd frauderisico met het verzoek om deze posten te beoordelen op OB-ondernemerschap. Naar aanleiding van de uitgevoerde werkzaamheden zet het CAF-team het signaal door naar verschillende dienstonderdelen.. Uit het logboek blijkt dat is *"vastgesteld dat een groot aantal Bulgaren in het onderzoek, hier feitelijk alleen zijn geweest t.b.v. verkrijgen inkomen/toeslagen in Nederland […]"*. Het CAF-team geeft specifieke adviezen voor omzetbelasting, inkomensheffing en Toeslagen voor het uitvoeren van nadere controles.

9.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 21. Het thema 'Overig' bestaat uit 76 CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er door ons voor veertien dossiers (oranje- en paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— In drie van de 76 CAF-dossiers (onderdeel a1) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd, omdat dit dossiers betreffen met bijzonderheden. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk de dossiers verder te toetsen.

— In één van de 76 CAF-dossiers (onderdeel c) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over het door het CAF-team zelfgegeneerde signaal.

— In zes van de 76 CAF-dossiers (onderdeel e) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in deze dossiers onduidelijkheden bestaan over

0001

de door het CAF-team uitgevoerde deskresearchwerkzaamheden in de onderzoeksfase.

— In één van de 76 CAF-dossiers (onderdeel f) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden in de onderzoeksfase.

— In één van de 76 CAF-dossiers (onderdeel g) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in de verrichte buitendienstwerkzaamheden in de onderzoeksfase analyses zijn toegepast die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt.

— In twee van de 76 CAF-dossiers (onderdeel h) hebben de verrichte werkzaamheden mogelijk tot bevindingen en een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, echter blijken de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en het eventuele advies niet uit het dossier.

9.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de 76 dossiers in dit thema het volgende op:

— 41 dossiers hebben niet tot een advies geleid of tot specifiek te rapporteren bevindingen.

— In twee dossiers is het gegeven advies onduidelijk.

— In elf dossiers zijn in de toets van de werkzaamheden aan het toetsingskader onduidelijkheden geconstateerd. In één van deze dossiers is het onduidelijk of de uitgevoerde werkzaamheden hebben geleid tot een advies aan een dienstonderdeel. In zes dossiers is advies aan een dienstonderdeel gegeven om opvolging te geven aan bevindingen.

— Voor één dossier zijn bevindingen geconstateerd in de werkzaamheden, omdat in de uitgevoerde werkzaamheden analyses zijn toegepast die leiden tot een bevinding op basis van het toetsingskader dat hiervoor geldt. Hierbij merken wij op dat in dit dossier het dienstonderdeel is geadviseerd om opvolging te geven aan de bevindingen uit het onderzoek.

— Voor 21 adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 21 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage I voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

10 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Huurtoeslag'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Huurtoeslag' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

10.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen de aanvraag van mogelijk massaal onjuiste huurtoeslagen faciliteren. Het CAF-thema 'Huurtoeslag' is een thema dat bestaat uit elf dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Vier van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- Zeven van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze elf dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op aanvragen van huurtoeslagen. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de algemene opdracht van het CAF-team.

De Huurtoeslag-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden vanuit het dienstonderdeel Toeslagen. Het CAF-team heeft veelal nader onderzoek verricht om vast te kunnen stellen of sprake was van huurpanden en huurprijzen die voldeden aan de regels voor het toekennen van toeslagen, bijvoorbeeld dat er voor recht op huurtoeslag sprake moet zijn van een zelfstandige woonruimte. In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van een iCOV-overzicht en openbare-bronnenonderzoek, en voor zover van toepassing waarneming ter plaatse (buitendienstactiviteit).

Naar aanleiding van het behandelen van diverse CAF-dossiers in dit thema, is het CAF-team tot de conclusie gekomen dat er veel misbruikmogelijkheden bestonden bij huurtoeslagen, echter dat deze lastig te controleren en te bewijzen zijn. In algemene zin is aan Toeslagen meegegeven goed naar de definities in de regelingen te kijken om deze beter controleerbaar te maken.

10.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Huurtoeslag' bestaat uit elf CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In vier van de elf CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In twee van de elf CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

c. In vijf van de elf CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. en b. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor vijf dossiers (onderdeel c.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel. Om een indruk te krijgen van de adviezen in dit thema is de strekking van de adviezen hieronder kort toegelicht:

— In CAF-dossier 2 heeft dienstonderdeel FIOD een externe melding ontvangen met betrekking tot mogelijke onregelmatigheden inzake huurtoeslagen bij een intermediair in de verhuur van woningen. Mogelijk zou er sprake zijn van schijnconstructies bij de verhuur van woningen. Het CAF-team heeft dit signaal in onderzoek genomen en diverse deskresearchwerkzaamheden uitgevoerd, waaruit is gebleken dat de facilitator met verschillende huurcontracten werkt, waarin een huur wordt gerekend onder de grens voor het maximumbedrag om in aanmerking te komen voor huurtoeslag en aanvullend verschillende voorzieningen in rekening worden gebracht. Het CAF-team adviseert Toeslagen de betreffende aangevraagde huurtoeslagen stop te zetten en terug te vorderen. Hierbij zijn de uitkomsten van de deelwaarneming geëxtrapoleerd naar het geheel. Om tot het advies te komen heeft het CAF-team juridisch advies ingewonnen omtrent de toepassing van wet- en regelgeving. Na de terugkoppeling van Toeslagen aan het CAF-team inzake het stopzetten van huurtoeslagen, constateert het CAF-team dat intensieve handhaving de enige oplossing is om met de huidige wet- en regelgeving het geconstateerde

fenomeen te ondervangen. Het CAF-team vindt dat dit te veel capaciteit en tijd van Toeslagen vergt en denkt dat ingezet zou moeten worden op een wetswijziging.

— In CAF-dossier 3 blijkt op basis van de beschikbare data in het CAF-dossier dat dienstonderdeel Toeslagen een data-analyse (outlier-detectie) heeft uitgevoerd op het aantal toegekende toeslagen per adres. Hieruit is één adres naar voren gekomen met een relatief hoog aantal toegekende huurtoeslagen en zorgtoeslagen. Uit het CAF-dossier blijkt dat op basis van een door een regiokantoor uitgevoerd onderzoek ter plaatse is gebleken dat op dit adres geen zelfstandige woonruimtes zijn, waardoor cf. art. 11 Wet op de huurtoeslag geen recht op huurtoeslag bestaat voor de personen die op dit adres wonen. Uit het CAF-dossier blijkt dat Toeslagen de betreffende huurtoeslagen, op basis van andere bevindingen tevens zorgtoeslagen, reeds heeft stopgezet en verzoekt het CAF-team te onderzoeken of dit signaal zich breder voordoet. Volledigheidshalve merken wij op dat wij de hiervoor opgenomen informatie ten aanzien van het signaal niet hebben geverifieerd met het dienstonderdeel, omdat het onderzoek zich richt op de opvolging van het signaal door het CAF-team. Het CAF-team heeft op basis van dit verzoek diverse deskresearchwerkzaamheden verricht. Het CAF-team heeft op basis van de verrichte werkzaamheden geen georganiseerdheid geïdentificeerd en adviseert op basis van identificatie van de groep personen die woonachtig is op de betrokken adressen (internationale studenten) om voorlichtingsgesprekken met (een) studentenorganisatie(s) te voeren omtrent de werking van het Nederlandse toeslagensysteem. Daarnaast adviseert het CAF-team onder andere om te overleggen met Zorgverzekeraars Nederland om misbruik van zorgtoeslagen in kaart te brengen en preventieve maatregelen te treffen.

— In CAF-dossier 95 heeft dienstonderdeel Toeslagen een vooronderzoek uitgevoerd op basis van een klikmelding die via een ander dienstonderdeel is ontvangen. Toeslagen heeft het vermoeden dat internationale studenten huurtoeslag ontvangen voor niet-zelfstandige woonruimtes. Het CAF-team voert het verzoek uit en verricht diverse analyses en bezoekt daarnaast de verhuurder om huurdergegevens op te halen. Naar aanleiding van de verrichte werkzaamheden concludeert en adviseert het CAF-team onder andere dat voorlichting aan studenten mogelijk wenselijk is, evenals het stopzetten van onterechte huurtoeslagen voor de start van een nieuw studiejaar, en nader onderzoek nodig is naar het begrip 'onzelfstandige woonruimte' om misverstanden te voorkomen. Het is tevens een aanbeveling om de uit analyse blijkende onzelfstandige woonruimtes, die niet op het bestaande Toeslagen-bestand met wooneenheden staan, op een 'niet-rechthebbende adressen'-lijst te zetten voor het verstrekken van huurtoeslagen. Een tweede dossier (CAF-dossier 184) is gelieerd aan hetzelfde thema, waarbij voor twintig huurtoeslagen is geconstateerd dat geen sprake is van 'aangewezen wooneenheden', waardoor geen recht op toeslag bestaat. Deze bevinding is overgedragen aan Toeslagen voor verdere opvolging.

— In CAF-dossier 354 is door de GGD een melding aan een Toeslagen-medewerker gedaan die tevens een rol in het CAF-team had. Deze melding is door de GGD gedaan inzake misbruik van huurtoeslagen met mogelijke betrokkenheid van een makelaarskantoor als facilitator. Op basis van de melding verricht het CAF-team diverse deskresearchwerkzaamheden, zoals kadastrale recherche en openbare-bronnenonderzoek. Daarnaast legt het CAF-team een bezoek af aan de facilitator.

Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden identificeert het CAF-team geen georganiseerd misbruik, en constateert hierdoor dat het CAF-team klaar is met het dossier. Uit het CAF-dossier komt naar voren dat de casus voor nader onderzoek is neergelegd bij het Fraudeteam om individuele huurtoeslagen te analyseren.

10.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 22. Het thema 'Huurtoeslag' bestaat uit elf CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn voor vier dossiers (paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— Twee van de elf CAF-dossiers in het CAF-thema 'Huurtoeslag' zijn in de signaalfase gecategoriseerd als CAF-dossiers met bijzonderheden. Deze CAF-dossiers bestaan slechts door een administratieve handeling (een 'placeholder'-dossier en een dubbel geadministreerd dossier).

— In twee van de zeven dossiers waarin deskresearchwerkzaamheden zijn verricht is het onduidelijk of de uitgevoerde deskresearchwerkzaamheden voldoen aan het toetsingskader objectiviteit inzake deskresearchwerkzaamheden. Deze onduidelijkheden zijn veroorzaakt doordat het niet herleidbaar is welke deskresearchwerkzaamheden zijn uitgevoerd. In het wederhoor is door het CAF-team een toelichting gegeven op de uitgevoerde werkzaamheden. KPMG heeft deze toelichting niet kunnen verifiëren aan de hand van documentatie omdat de relevante documentatie niet meer beschikbaar is gelet op de inmiddels verstreken periode. Dit betreft dossiers uit 2014-2015

10.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de elf dossiers in dit thema het volgende op:

— Voor twee dossiers is geconstateerd dat deze dossiers slechts betrekking hadden op administratieve handelingen.

— Drie dossiers hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.

— Voor één dossier zijn bevindingen geconstateerd in de werkzaamheden, echter dit dossier heeft niet tot een advies aan het dienstonderdeel geleid.

— Voor één dossier zijn bevindingen geconstateerd in de werkzaamheden, dit dossier heeft wel tot een advies aan het dienstonderdeel geleid.

— Voor vier adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 22 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage J voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

11 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Kinderopvanginstellingen'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Kinderopvanginstellingen' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

11.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen, in dit geval: kinderopvanginstellingen, mogelijk massaal onjuiste kinderopvangtoeslagenaanvragen hebben gefaciliteerd.

Het CAF-thema 'KOI' is een thema dat bestaat uit 81 dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Achttien van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- 63 van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze 81 dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op kinderopvanginstellingen die kinderopvang verzorgen. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de (algemene) opdracht van het CAF-team.

De betreffende KOI-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden vanuit het dienstonderdeel Toeslagen. Risico's in dit thema's hebben met name betrekking op:

- het verzorgen van minder opvanguren dan waarvoor kinderopvangtoeslag is aangevraagd;
- het niet betalen van eigen bijdrage terwijl wel kinderopvangtoeslag wordt ontvangen;
- kapers, waarbij kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd met het LRK-nummer[26] van een KOI waar geen opvang plaatsvindt voor die aangevraagde toeslag; en
- het gebrek aan (gebruik van) contra-informatie. Contra-informatie is bijvoorbeeld de jaaropgave van een KOI in relatie tot de informatie uit de kinderopvangtoeslagaanvraag. Hierbij is opgemerkt dat Toeslagen niet verantwoordelijk is voor de controle op de administratie van kinderopvanginstellingen, deze taak is belegd bij de GGD.

[26] Dit is het nummer waarmee een kinderopvangvoorziening staat ingeschreven in het Landelijk Register Kinderopvang. Een registratie in dit register betekent dat de kinderopvangvoorziening is goedgekeurd door de gemeente en GGD.

0001

Het CAF-team heeft aangegeven dat ten aanzien van dit thema een hoge mate van samenwerking met Toeslagen bestond (via Handhavingsregie en later het Twee Wekelijks Overleg). Het CAF-team heeft toegelicht dat Toeslagen aan fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik verwante casuïstiek besprak, initieel binnen het team Handhavingsregie en later in het gremium 'Twee Wekelijks Overleg' (hierna: TWO). Handhavingsregie/TWO besloot hoe opvolging gegeven moest worden aan signalen. Een van de mogelijkheden die Toeslagen kon kiezen was het doorgeven van een signaal, veelal middels een casusbeschrijving, aan het CAF-team met het verzoek om onderzoek te verrichten. Een andere mogelijkheid was het aandragen van de casus bij het 'IST-CAF-team', een Toeslagen-team dat onder meer individuele toeslagenaanvragen in behandeling kon nemen. Het CAF-team heeft toegelicht dat zij bevindingen die uit het CAF-onderzoek voortvloeiden terugkoppelden aan Handhavingsregie/TWO. Toeslagen bepaalde vervolgens zelf of en zo ja, welke verdere opvolging op basis van deze bevindingen passend was.

In vastleggingen in de CAF-dossiers zien wij de hoge mate van samenwerking tussen het CAF-team en Toeslagen terug, wat kan leiden tot onduidelijkheid of het CAF-team of het dienstonderdeel de werkzaamheden heeft verricht en wie in dat kader verantwoordelijk is voor de juiste uitvoering en vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden en de op basis daarvan genomen besluiten. Ten aanzien van het voorgaande merken wij het volgende op:

— In de CAF-dossiers en het CAF-logboek zijn vastleggingen opgenomen waarin uit de beschrijving zelf niet altijd blijkt onder welke verantwoordelijkheid (CAF-team versus dienstonderdeel) de beschreven acties zijn uitgevoerd. In de dossiers zijn onder andere acties vastgelegd waarvoor in de 'wij'-vorm (vanuit het perspectief van de Belastingdienst als geheel) wordt gerefereerd aan werkzaamheden die zijn uitgevoerd of beslissingen die zijn genomen, waarvoor uitsluitend het dienstonderdeel het mandaat heeft.

— De bevindingen van het CAF-team zijn teruggegeven aan Toeslagen ter bespreking in Toeslagen-gremia, waarbij in enkele gevallen concreet advies is opgenomen ten aanzien van de behandeling van de specifieke toeslag (waarbij de bevoegdheid om hiertoe te besluiten is belegd bij Toeslagen), zoals in dossier CAF-dossier 295. In dit dossier heeft het CAF-team geadviseerd aan Toeslagen om een steekproef te trekken op individuele toeslagaanvragers ter nadere controle. Uit de CAF-postenlijst blijkt dat het 'IST-CAF-team' dit advies opvolgt.

  Volledigheidshalve merken wij op dat de structuren en waarborgen van Toeslagen dusdanig waren ingericht dat Toeslagen zelf besloot of, dan wel op welke wijze, opvolging werd gegeven aan CAF-onderzoeken en de daarbij gecommuniceerde bevindingen en adviezen. Dat het 'IST-CAF-team' opvolging geeft aan advies van het CAF-team dient derhalve gelezen te worden als zijnde 'na besluitvorming binnen Toeslagen'.

— De hoge mate van samenwerking komt tot slot tevens tot uitdrukking in de communicatie over de opvolging van de dossiers na het uitbrengen van de CAF-adviezen aan Toeslagen. Op basis van vastleggingen in de dossiers komt naar voren dat de opvolging van de adviezen op de CAF-dossiers langere tijd door het CAF-team is gevolgd, dan wel door Toeslagen is gecommuniceerd/toegelicht aan het CAF-team. In CAF-dossier 322 is de volgende terugkoppeling ontvangen: "*[KOI]*

stopt per [datum] de exploitatie van het kinderdagverblijf en zal per die datum uitgeschreven worden uit het LRKP." Met een registratiedatum van ruim twee weken na de datum uit de quote hierboven is daarnaast in het dossier opgenomen: *"[KOI] is niet meer geregistreerd bij het LRK. Resultaat uitvraag ca. 180.000."* Ook zijn in dossiers rapportages opgenomen van werkzaamheden uitgevoerd door het dienstonderdeel, zoals in CAF-dossier 314 het eindrapport van het 'IST-CAF-team'. De terugkoppeling maakt onderdeel uit van het CAF-dossier, maar heeft betrekking op de opvolging van het advies door Toeslagen. Het CAF-team heeft in het wederhoor toegelicht dat de monitoring van resultaten van Toeslagen plaatsvond ten behoeve van de leercirkel van het CAF-team.

Ten aanzien van de aan het CAF-team aangereikte casusbeschrijvingen merken wij op dat regelmatig dwarsdoorsnedes van nationaliteit zijn opgenomen. Dit zijn standaardanalyses in de casusbeschrijvingen. In CAF-dossier 320 is bijvoorbeeld een tabel met titel 'nationaliteit aanvragers' opgenomen waarin drie kolommen staan (nationaliteit uniek, voorkomens en percentage). De uitwerking hiervan ziet er als volgt uit:

— Nederlandse 33 92%

— Onbekend 2 6%

— Duits 1 3%

Daarnaast is in deze casusbeschrijvingen van Toeslagen inzake sommige signalen aangegeven dat het een cultuurgebonden casus betreft.

In het wederhoor heeft het CAF-team toegelicht dat bovengenoemde statistieken voor het CAF-team geen meerwaarde hadden en dat het CAF-team niet heeft gevraagd om oplevering van deze informatie.

Wij merken op dat uit de CAF-dossiers van KOI blijkt dat de omvang van de werkzaamheden per dossier na verloop van tijd afneemt en dat de werkzaamheden op een gegeven moment met name bestaan uit het verrijken van door Toeslagen aangereikte casusbeschrijvingen met belastinggerelateerde gegevens, waarna deze aan Toeslagen worden teruggekoppeld met al dan niet uit deze analyse blijkende bijzonderheden ten behoeve van nadere opvolging. Het advies van het CAF-team is in deze terugkoppeling geïntegreerd opgenomen.

In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van met belastingen-gegevens verrijkte toeslagengegevens en het afleggen van bedrijfs- en huisbezoeken (buitendienstactiviteiten).

11.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'KOI' bestaat uit 81 CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In achttien van de 81 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In drie van de 81 CAF-dossiers is geen advies gegeven, omdat de dossiers ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel hebben gediend.

c. In twaalf van de 81 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

d. In twaalf van de 81 CAF-dossiers is het onduidelijk of het CAF-team advies aan een dienstonderdeel heeft gegeven, en zo ja, tot welk advies de werkzaamheden van het CAF-team hebben geleid.

e. In 36 van de 81 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. t/m c. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor onderdeel d. is het onduidelijk of, dan wel welk, advies het CAF-team aan een dienstonderdeel heeft gegeven en of de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor 36 van de 81 dossiers (onderdeel e.) in dit thema hebben de door het CAF-team verrichte werkzaamheden geleid tot een advies aan een dienstonderdeel om opvolging te geven binnen het dienstonderdeel. Om een indruk te krijgen van de strekking van de adviezen in dit thema zijn onderstaand een aantal voorbeelden gegeven van adviezen in dit thema:

— In CAF-dossier 19 onderzoekt het CAF-team een bevinding van Toeslagen inzake een kinderopvanginstelling. Toeslagen constateert onder andere dat er geen bewijzen zijn voor opvang (ook niet bij navraag), dat jaaropgaven van ouders en de

kinderopvanginstelling (hierna: KOI) onderling verschillen en ouders bij Toeslagen gegevens opvragen ten behoeve van rechtszaken tegen de KOI. Uit mediaberichtgeving komt naar voren dat ouders jarenlang meldingen bij de Belastingdienst hebben gedaan over deze KOI. Het CAF-team analyseert onder andere bankrekeningen en vermogensoverzichten van de KOI en legt bedrijfsbezoeken af waarbij deelwaarnemingen zijn verricht. Vervolgens adviseert het CAF-team aan Toeslagen om de bevindingen die uit het onderzoek naar voren komen op te volgen. Dit betreft bevindingen omtrent een slechte administratievoering bij de KOI, waarbij mogelijk sprake is van valsheid in geschrifte, en de constatering dat de eigenaar van de KOI DigiD-gegevens van verschillende klanten tot zijn beschikking had. In het dossier zijn diverse documenten opgenomen over terugkoppeling van vervolgacties die de dienstonderdelen hebben genomen, waaronder beslaglegging op onroerend zaken en bankrekeningen en het opleggen van een vergrijpboete naar aanleiding van een invorderingsonderzoek. Volledigheidshalve merken wij op dat in mediaberichtgeving is opgenomen dat het CAF-team tot 'hard optreden (nihil zetten)' zou hebben geadviseerd, hieromtrent is geen vastlegging in het dossier aangetroffen.

— In CAF-dossier 219 heeft het CAF-team een bevinding van Toeslagen ontvangen inzake een lening en gebruik van een pand door een facilitator die betrokken was bij een eerder onderzocht dossier. Uit het dossier blijkt dat de GGD eerder meerdere overtredingen heeft vastgesteld bij een van de drie kinderopvanginstellingen (hierna: KOI's) waar dit dossier betrekking op heeft en dat Toeslagen een waarneming ter plaatse heeft gedaan in een zogenoemde actieweek. Het CAF-team heeft diverse deskresearchwerkzaamheden verricht, zoals analyse van bankgegevens en iCOV-overzichten. MKB heeft een boekenonderzoek uitgevoerd en daarbij informatie aangeleverd aan Toeslagen. Door de betrokkenheid van verschillende dienstonderdelen heeft het CAF-team naast de eigen werkzaamheden een coördinerende rol vervuld. Het CAF-team heeft in een vroeg stadium een voorstel gedaan voor het uitvoeren van een boekenonderzoek door MKB. Uiteindelijk heeft het CAF Toeslagen geadviseerd een nadere controle van individuele toeslagenaanvragen uit te voeren.

— In diverse dossiers in dit thema komt naar voren dat advies is gegeven aan meerdere dienstonderdelen, omdat het CAF-team in CAF-onderzoeken nadenkt over de impact van een thema op meerdere belastingmiddelen en toeslagaanvragen. In bovengenoemd dossier is er bijvoorbeeld ook een advies aan MKB gegeven om een boekenonderzoek uit te voeren.

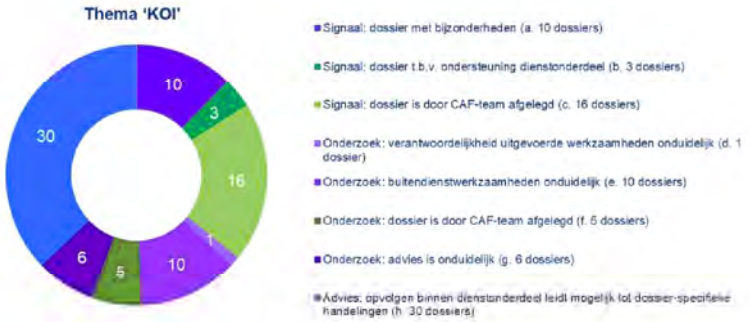
— In CAF-dossier 254 heeft het CAF-team een bevinding van Toeslagen ontvangen inzake 'achterblijvende compliance' bij een KOI. Onder andere is in een eerder uitgevoerd project van Toeslagen geconstateerd dat vraagouders ongeveer 40% van de gestuurde facturen niet hebben betaald. De GGD heeft eerder meerdere overtredingen vastgesteld bij de KOI waarop dit dossier betrekking heeft. Het CAF-team heeft het ontvangen signaal verrijkt met fiscale gegevens van de facilitator en een schuldenoverzicht van deze facilitator opgevraagd. Op basis van deze deskresearchwerkzaamheden ziet het CAF-team geen fiscaal belang, maar wel een belang voor Toeslagen. Het CAF-team adviseert daarom Toeslagen een nadere controle uit te voeren op basis van bankafschriften van de KOI en een nader te

bepalen selectie te controleren van toeslagaanvragen om zicht te krijgen op de betalingen.

— In CAF-dossier 542 heeft het CAF-team een signaal van Toeslagen ontvangen naar aanleiding van een proces-verbaal van de Politie dat Toeslagen heeft verkregen. Toeslagen heeft de bevindingen van de Politie aangevuld, waarbij bijvoorbeeld is aangegeven dat een naast familielid van de eigenaar van betreffende KOI kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd op basis van opvang bij deze KOI, terwijl het betreffende familielid woonachtig is op 100 kilometer afstand van de KOI. Daarnaast heeft Toeslagen aangegeven dat kinderopvangtoeslagaanvragers verbonden aan deze KOI regelmatig na twee maanden tijd het aantal uren verhogen tot boven de 200 uur per maand. Toeslagen verzoekt het CAF-team om fysiek toezicht c.q. onderzoek ter plaatse voor observatie en administratief onderzoek te verrichten, om te achterhalen of en welke opvang bij deze KOI plaatsvindt. Op basis van het dossier heeft het CAF-team een analyse op de omzetbelasting van de KOI uitgevoerd en op basis hiervan geconstateerd dat het aangiftepatroon van de KOI in verhouding lijkt te zijn met de inkomsten die volgens de uitgekeerde kinderopvangtoeslagen gegenereerd zouden moeten zijn. Het CAF-team ziet op basis van deze deskresearchwerkzaamheden onvoldoende aanleiding voor een waarneming ter plaatse en adviseert Toeslagen aanvullende bankstukken van de KOI op te vragen en deze (opnieuw) te analyseren.

11.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 23. Het thema 'KOI' bestaat uit 81 CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er door ons voor 27 dossiers (paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— In tien van de 81 CAF-dossiers (onderdeel a) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd, omdat dit dossiers betreffen met bijzonderheden. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk de dossiers verder te toetsen.

— In één van de 81 CAF-dossiers (onderdeel d) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat onduidelijkheden bestaan over onder wiens verantwoordelijkheid (CAF-team of dienstonderdeel) het uitgevoerde onderzoek valt.

— In tien van de 81 CAF-dossiers (onderdeel e) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in deze dossiers onduidelijkheden bestaan over het door het CAF-team uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden in de onderzoeksfase.

— In zes van de 81 CAF-dossiers (onderdeel g) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in deze dossiers onduidelijkheden bestaan over het (eventueel) gegeven advies. Het door het CAF-team gegeven advies tot opvolging is in vier van deze dossiers niet herleidbaar naar bevindingen omdat deze bevindingen niet uit de dossiers blijken. In de twee andere dossiers is niet duidelijk of en zo ja, welk advies is gegeven door het CAF-team.

11.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de 81 dossiers in dit thema het volgende op:

— 24 dossiers hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.

— Voor zeven dossiers waarbij bijzonderheden zijn geconstateerd had de status van het dossier volgens het CAF-team eigenlijk 'afgevoerd' moeten zijn of had het dossier niet opgevoerd moeten worden.

— In zes dossiers is het gegeven advies onduidelijk.

— In veertien dossiers zijn in de toets van de werkzaamheden aan het toetsingskader onduidelijkheden geconstateerd, tien van deze dossiers hebben geleid tot een advies tot opvolgen binnen het dienstonderdeel.

— Voor 30 adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 23 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage K voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

12 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Gastouderbureaus'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Gastouderbureaus' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

12.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers waarin tussenpersonen, in dit geval: gastouderbureaus, mogelijk massaal onjuiste kinderopvangtoeslagaanvragen hebben gefaciliteerd. Het CAF-thema 'GOB' is een thema dat bestaat uit 39 dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Eén van de CAF-dossiers in dit thema heeft de status 'lopend'.
- Acht van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- Dertig van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze 39 dossiers zijn divers van aard maar hebben als gemene deler dat ze (mede) betrekking hebben op gastouderbureaus die kinderopvang door gastouders faciliteren. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de (algemene) opdracht van het CAF-team.

De betreffende GOB-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden vanuit het dienstonderdeel Toeslagen. In algemene zin hebben de verrichte werkzaamheden hoofdzakelijk betrekking op deskresearchwerkzaamheden, zoals de analyse van met belastingen-gegevens verrijkte toeslagengegevens en het afleggen van bedrijfs- en huisbezoeken (buitendienstactiviteiten).

Het CAF-team heeft aangegeven dat ten aanzien van dit thema een hoge mate van samenwerking met Toeslagen bestond. Het CAF-team heeft toegelicht dat Toeslagen aan fraude verwante casuïstiek besprak, initieel binnen het team Handhavingsregie en later in het gremium 'Twee Wekelijks Overleg' (hierna: TWO). Wij verwijzen naar paragraaf 11.1 van het thema 'KOI' voor een nadere toelichting van deze samenwerking.

In vastleggingen in de CAF-dossiers zien wij de hoge mate van samenwerking terug, wat kan leiden tot onduidelijkheid in de vraag of het CAF-team of het dienstonderdeel de werkzaamheden heeft verricht en wie in dat kader verantwoordelijk is voor de juiste uitvoering en vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden en de op basis daarvan genomen besluiten. Ten aanzien van het voorgaande merken wij het volgende op:

— In de CAF-dossiers en het CAF-logboek zijn vastleggingen opgenomen waarin uit de beschrijving zelf niet altijd blijkt onder welke verantwoordelijkheid (CAF-team versus dienstonderdeel) de beschreven acties zijn uitgevoerd. In de dossiers zijn onder andere acties vastgelegd waarvoor in de 'wij'-vorm (vanuit het perspectief van de Belastingdienst als geheel) wordt gerefereerd aan werkzaamheden die zijn

uitgevoerd of beslissingen die zijn genomen, waarvoor uitsluitend het dienstonderdeel het mandaat heeft.

— De bevindingen van het CAF-team zijn teruggegeven aan Toeslagen ter bespreking in Toeslagen-gremia, waarbij in enkele gevallen concreet advies is opgenomen ten aanzien van de behandeling van de specifieke toeslag (waarbij de bevoegdheid om hiertoe te besluiten is belegd bij Toeslagen), zoals in CAF-dossier 4:

'"het onderzoek blijken in een groot aantal gevallen twijfels kunnen worden gezet bij de juistheid van de toegekende kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag wordt in een aantal gevallen betaald op het bankrekeningnummer van [facilitator]. De Belastingdienst heeft beslag gelegd op dit bankrekeningnummer zodat het ongewenst is alsnog betalingen over te maken naar dit bankrekeningnummer.

Voorstel 1: verwijder voor de betaling van oktober 2013 het bankrekeningnummer van [facilitator] bij de kinderopvangtoeslagaanvragers waarvan de kinderopvangtoeslag in september 2013 werd overgemaakt naar het bankrekeningnummer van [facilitator] → dit is reeds ingezet; Dit betreft 21 kinderopvangtoeslagaanvragers.

Bij de juistheid van de kindertoeslag aan de desbetreffende aanvragers in deze casus kunnen vraagtekens worden gezet. Voor dergelijke gevallen kent Toeslagen het proces "dienstverlenend toezicht" hetgeen in deze casus een nuttig instrument is.

Voorstel 2 (dienstverlenend toezicht):

- *nodig de aanvragers met een lopende toeslag uit uiterlijk medio november 2013 een afspraak te maken en op de kantoren bij de balie de nodige bewijsschriften te overleggen dat ze recht hebben op een toeslag voor 2012, 2013 en 2014;*
- *bij niet-verschijnen vervalt de toeslag per datum ingang (op zijn vroegst 1 januari 2012);*
- *bij onvoldoende kwaliteit van de bewijsschriften vervalt de toeslag per datum ingang (op zijn vroegst 1 januari 2012);*

Dit betreft 73 kinderopvangtoeslagaanvragers.

Voorstel 3 (fraudeteam):

- *nodig de overige aanvragers, die in 2012 en/of 2013 een kinderopvangtoeslag hebben gehad welke reeds is gestopt, uit de nodige bewijsschriften te overleggen dat ze recht hebben gehad op een toeslag voor 2012 en/of 2013;*
- *bij niet-verschijnen vervalt de toeslag per datum ingang (op zijn vroegst 1 januari 2012);*
- *bij onvoldoende kwaliteit van de bewijsschriften vervalt de toeslag per datum ingang (op zijn vroegst 1 januari 2012);*

Dit betreft 90 kinderopvangtoeslagaanvragers.

Opmerkingen: de aanpak is voorbesproken met maar moet nog worden goedgekeurd door M/Toeslagen."

Andere adviezen hebben meer betrekking op het proces om de bevindingen verder op te volgen. Volledigheidshalve merken wij op dat de structuren en waarborgen van Toeslagen dusdanig waren ingericht dat Toeslagen zelf besloot of, en op welke wijze, opvolging werd gegeven aan CAF-onderzoeken en de daarbij gecommuniceerde bevindingen en adviezen.

— De hoge mate van samenwerking komt ook tot uitdrukking in de communicatie over de opvolging van de dossiers na het uitbrengen van de CAF-adviezen aan Toeslagen. Op basis van vastleggingen in de dossiers komt naar voren dat de opvolging van de adviezen op de CAF-dossiers langere tijd door het CAF-team is gevolgd, dan wel door Toeslagen is gecommuniceerd/toegelicht aan het CAF-team. In CAF-dossier 20 is de volgende terugkoppeling ontvangen: "*Aanspreken op administratieve organisatie en waarschuwen voor sancties (bv. Meepleegboete) indien de verplichtingen niet worden nagekomen. Correctie is 91% van 3.448.208,- […]*" en "*€ 1.878.000 euro gecorrigeerd aan Toeslagen. Aandacht voor IH heffing bij de gastouders heeft geleid tot … aan alsnog in gediende aangiften. Voor een belang van …. Wordt deze post nog doorgezet naar de IH regeling. Zij zullen additionele aanslagen IH op gaan leggen.*" De terugkoppeling maakt onderdeel uit van het CAF-dossier, maar heeft betrekking op de opvolging van het advies door Toeslagen. Volledigheidshalve merken wij op dat CAF-dossier 20, zoals in dit en het vorige voorbeeld is aangehaald, het dossier betreft dat publiekelijk bekend staat als CAF 11 (de benaming die Toeslagen met betrekking tot dit dossier hanteert). Zoals uit dit voorbeeld blijkt heeft het CAF-team aan Toeslagen geadviseerd aanvullende bewijsstukken op te vragen om de rechtmatigheid te toetsen en zijn de besluiten tot opvolging onder verantwoordelijkheid en het mandaat van Toeslagen genomen.

Volledigheidshalve merken wij op dat in de aan het CAF-team aangereikte casusbeschrijvingen vanuit de dienstonderdelen, regelmatig dwarsdoorsnedes van nationaliteit zijn opgenomen. In CAF-dossier 426 is bijvoorbeeld een tabel met titel 'nationaliteit aanvragers' opgenomen waarin drie kolommen staan (nationaliteit_uniek, voorkomens en percentage). De uitwerking hiervan ziet er als volgt uit:

— Nederlandse	487	96,1%
— Poolse	8	1,6%
— Onbekend	3	0,6%
— Slowaakse	1	0,2%
— *En verder*		

Daarnaast is in deze casusbeschrijvingen van Toeslagen inzake sommige signalen aangegeven dat het een cultuurgebonden casus betreft.

12.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'GOB' bestaat uit 39 CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

a. In zeven van de 39 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In drie van de 39 CAF-dossiers is geen advies gegeven, omdat de dossiers ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel hebben gediend.

c. In één van de 39 CAF-dossiers is (nog) geen advies gegeven omdat het dossier nog liep bij opschorting van de werkzaamheden van het CAF-team.

d. In zeven van de 39 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

e. In één van de 39 CAF-dossiers is het onduidelijk of het CAF-team advies aan een dienstonderdeel heeft gegeven, en zo ja, tot welk advies de werkzaamheden van het CAF-team hebben geleid.

f. In twintig van de 39 CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. t/m d. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor onderdeel e. is het onduidelijk of, dan wel welk, advies het CAF-team aan een dienstonderdeel heeft gegeven en of de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor twintig van de 39 dossiers (onderdeel f.) in dit thema hebben de door het CAF-team verrichte werkzaamheden geleid tot een advies aan een dienstonderdeel om opvolging aan te geven binnen het dienstonderdeel. Hieronder zijn een aantal voorbeelden opgenomen als voorbeeld van de strekking van CAF-adviezen in dit thema.

— In CAF-dossier 20 heeft Toeslagen een signaal ontvangen van de GGD rondom een specifiek gastouderbureau. Er zou volgens de externe melding sprake zijn van creatief ingevulde urenverantwoording bij een gastouder en bij GGD-inspecties zijn

meerdere malen geen kinderen aangetroffen. Toeslagen heeft een risicoanalyse uitgevoerd en hierna het CAF-team in de tweede helft van 2013 verzocht om nader onderzoek. Het CAF-team heeft diverse deskresearchwerkzaamheden en buitendienstactiviteiten verricht, waaronder analyse van de jaaropgave van het gastouderbureau en het afleggen van bedrijfsbezoeken. Bevindingen die hieruit voortkomen zien onder andere toe op het volgende:

— In meerdere gevallen wisselen gastouder en vraagouder van rol.

— Gastouder is regelmatig een familielid van de vraagouder.

— Administratie is onvolledig en bevat onvolkomenheden.

— Aanvragen kinderopvangtoeslag van vraagouder en urenstaten van de gastouder komen vaak niet overeen.

— Meerdere gastouders spreken geen of slecht Nederlands, wat een voorwaarde is om als gastouder ingeschreven te staan.

Uit het dossier blijkt dat op meerdere momenten, ook gedurende het CAF-onderzoek, is overlegd met Toeslagen over mogelijke vervolgstappen. In januari 2014 blijkt bijvoorbeeld uit e-mailcorrespondentie dat een aantal overwegingen zijn besproken, omdat er op dat moment geen eensluidend beeld bestaat van het dossier. Het CAF-team stelt daarom voor om nader onderzoek te verrichten. Het CAF-onderzoekt loopt op basis van het dossier tot medio 2014. In het dossier is de laatste vastlegging van voor de overdracht aan Toeslagen:

"We bekijken de mogelijkheid om met [facilitator] naar het strafrecht te gaan. Daartoe zijn een aantal acties benoemd:

1 opvragen van een aantal bankrekeningen bij gastouders. Hieruit zal waarschijnlijk blijken dat de gelden terugvloeien naar de vraagouders.

2 de waarnemingen uit de wtp van november leggen naast de registraties van de uren. Als toch uren zijn geschreven terwijl bij onze bezoeken de kinderen niet aanwezig waren, is dit extra bewijs dat de urenregistratie opzettelijk onjuist is opgemaakt. [CAF-team] maakt een overzicht vanuit die WTP's en [CAF-team] kijkt dit 1 op 1 na bij [facilitator].

3: Pak een aantal urenstaten van personen die geografisch uit elkaar liggen en vergelijk hiervan de handschriften. Het vermoeden bestaat dat de urenstaten op kantoor worden opgemaakt bij [facilitator] en niet ter plaatste.

4 [CAF-team] overlegt of bovenstaande voldoende is om een [gerechtelijk vooronderzoek] te openen. wellicht zou zelfs een wod kunnen worden overwogen. Het vermoeden bestaat dat de mensen door [facilitator] begeleid worden in het verdienen van gratis geld, terwijl er eigenlijk geen opvang plaatsvindt.

5 [CAF-team] zet nog een zaak uit in [locatie], waarbij iemand wordt bezocht die recent bij [facilitator] is vertrokken. dit om te weten hoe e.e.a. in zijn werk gaat. Is afgerond. [...]

[CAF-team] overlegt [binnen Toeslagen] om te bewerkstelligen dat in bepaalde casus teruggevorderd gaan worden. [CAF-team] nog een aantal gastouders laten bezoeken. Eventueel later met [facilitator] een opvoedend gesprek gaan houden.

Verder afspraken maken over toezicht op nakoming van de te maken afspraken […]."

Op basis van het logboek blijkt dat het CAF-team gedurende langere periode heeft gevolgd op welke wijze Toeslagen verdere opvolging heeft gegeven aan het onderzoek. In hoofdstuk 12.1 is de terugkoppeling van Toeslagen opgenomen.

— In CAF-dossier 70 heeft het CAF-team onderzoek verricht op basis van een bevinding van Toeslagen inzake betalingen in contanten, betalingen van een groot aantal toeslagen op één bankrekeningnummer en een hoog aantal opvanguren bij een specifieke kinderopvanginstelling. Het CAF-team heeft een gesprek gevoerd met de aandeelhouder en een administratieve kracht van de kinderopvanginstelling. Uit het dossier blijkt dat is geconstateerd dat de oude administratief medewerker de administratie niet goed op orde had, maar de aandeelhouder bij de nieuwe administratief medewerker al verbetering ziet. In de CAF-postenlijst is opgenomen *"in orde"* en in het logboek staat: *"hoge uren moeten nog onderzocht worden maar de eerste indruk rondom de gang van zaken van het bedrijf zijn niet verkeerd → resultaat: compliant → afsluiten"*. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden is Toeslagen geadviseerd ten aanzien van de verdere aanpak. Hierbij is geadviseerd nog een keer terug te gaan en aan de hand van aanwezigheidslijsten een steekproef te nemen op de hoge uren en daarnaast kasontvangsten na te trekken.

— CAF-dossier 495 heeft betrekking op het opvolgen van een signaal uit CAF-dossier 477 waarin het fenomeen 'doelgroepers'[27] is onderzocht. Het signaal heeft betrekking op een persoon die in 2016 een onderneming had terwijl hij op basis van de toeslaggegevens opvang zou verzorgen voor zes kinderen voor maximaal 230 uur per maand per kind. Het CAF-team heeft bankstukken geanalyseerd en de aangifte IB 2014-2017 van de vraag- en gastouder. Daarnaast is een bezoek aan de gastouder afgelegd en zijn de urenstaten ten aanzien van de opvang geanalyseerd. Als bevinding is onder andere gedocumenteerd dat tijdens twee bezoeken aan de gastouder geen opvang plaatsvond, terwijl dit volgens de urenstaten wel het geval was en bij één bezoek was controle niet mogelijk omdat er tijdens de geregistreerde opvanguren niet open werd gedaan. Daarnaast is opgemerkt dat banktransacties door de gastouder zijn uitgevoerd ten aanzien van bijvoorbeeld 'fitness' tijdens geregistreerde opvanguren. In het dossier is opgenomen dat er diverse opvolgacties plaatsvinden bij dienstonderdelen, waarbij het CAF-team heeft aangegeven dat onder andere een boekonderzoek is geadviseerd aan MKB. In de postenlijst is de volgende terugkoppeling uit de dienstonderdelen aan het CAF-team geregistreerd 'Bij vraagouder is EUR 60.000 teruggevorderd'.

— In CAF-dossier 33 is een melding van de GGD aan de Belastingdienst door Toeslagen verstrekt aan het CAF-team voor nader onderzoek. In het signaal is door Toeslagen toelichting gegeven over twee gastouderbureaus (hierna: GOB):

  — Bij één GOB wordt door Toeslagen getwijfeld over mogelijk onjuist verstrekte kinderopvangtoeslagen, omdat er een hoog aantal opvanguren wordt geclaimd. Daarnaast bestaat twijfel of wel sprake is van gastouderopvang (in plaats van

[27] Dit betreft personen met een doelgroepverklaring. Een doelgroepverklaring is een verklaring die een werknemer kan aanvragen bij de gemeente of UWV in specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld na een uitkering.

0001

kinderopvang). Eerder is melding van het betreffende GOB gedaan bij de FIOD in verband met mogelijke faillissementsfraude en toeslagenfraude.

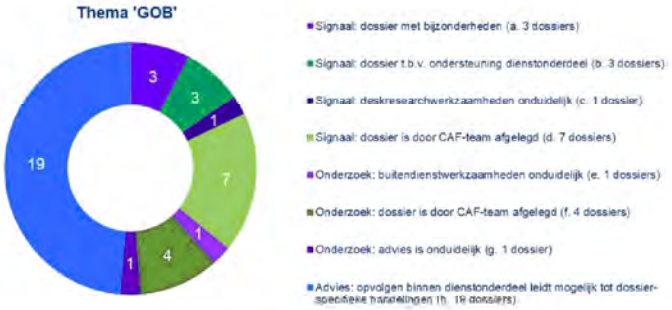
— Bij één GOB wordt door Toeslagen getwijfeld of er daadwerkelijk opvang plaatsvindt en niet te veel opvanguren in rekening worden gebracht. Ook ten aanzien van door deze GOB bestaat twijfel of sprake is van gastouderopvang.

Het CAF-team heeft diverse deskresearchwerkzaamheden verricht, zoals een analyse op een van Toeslagen ontvangen query en analyse van KvK-documenten. Daarnaast heeft het CAF-team gastouders bezocht. Omdat alle gastouders zijn bezocht, zijn hierin geen selecties gemaakt. De bevindingen naar aanleiding van de uitgevoerde werkzaamheden hebben betrekking op gastouders die geen urenstaten of vastleggingen omtrent opvanguren kunnen overleggen, gastouders een deel van de vraagouders op wiens naam kinderopvangtoeslag is aangevraagd niet kennen, of voor deze vraagouders een te hoog aantal uren is opgegeven ten opzichte van de administratie van de gastouders. Het CAF-team adviseert de bevindingen verder op te volgen binnen het dienstonderdeel. Onderdeel van dit advies is het opstellen van een preweegdocument ten behoeve van eventuele strafrechtelijke vervolging. Wij merken op dat het adviseren van het opstellen van een preweegdocument in dit thema één keer is voorgekomen.

— In CAF-dossier 316 is een signaal van Toeslagen ontvangen ten aanzien van enkele kinderopvanginstellingen waar mogelijk misbruik van kinderopvangtoeslag plaatsvindt. In deze casus zijn deskresearch- en buitendienstwerkzaamheden uitgevoerd. In de CAF-postenlijst staan onder andere de volgende bevindingen opgenomen: "*opvallende zaken is onder andere een post waarin de afstand wel heel dubieus is. Pand was ook leeg. Ook gastouder die op meerdere adressen actief zou zijn. Ook vaak moeder thuis aangetroffen, terwijl er wel oppasuren worden geclaimd. Op een aantal adressen is ook goed, maar er zitten ook behoorlijk wat twijfelposten tussen. Als er vreemde zaken spelen dan is meer dan gemiddeld sprake van familierelaties.*" Uit de CAF-postenlijst blijkt dat er toch wel vreemde zaken zijn opgevallen en het dossier derhalve in het CAF-overleg besproken zal worden. Vervolgens is in de postenlijst opgenomen dat IST-CAF uitvraag gaat doen op basis van de door het CAF-team gerapporteerde bevindingen. Daarbij is opgemerkt: "*GOB zelf lijkt niet echt fout. Als het mis gaat is het veelal individueel*". In het dossier is een terugkoppeling van Toeslagen opgenomen ten aanzien van de uitkomsten van de opvolging op dit dossier. Daarin is opgenomen dat het onderzoek naar de GOB is afgerond. Toeslagen heeft bij 33 aanvragers de rechtmatigheid van de ontvangen kinderopvangtoeslag 2015/2016 beoordeeld. Eén vraagouder heeft niet gereageerd op het informatieverzoek en bij drie vraagouders is de toeslag stopgezet naar aanleiding van de beoordeling van de stukken. Aangegeven is dat bij de beoordeling van de stukken is geconstateerd dat bij het merendeel van de vraagouders alles in orde is. Wel is gebleken dat veel vraagouders (1/3) kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd voor een hoger aantal opvanguren dan daadwerkelijk is afgenomen, waarbij is opgemerkt dat het niet om grote verschillen ging. In de postenlijst is als resultaat "*EUR 70.078*" opgenomen.

12.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 24. Het thema 'GOB' bestaat uit 39 CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er door ons voor zes dossiers (paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— Drie van de 39 CAF-dossiers (onderdeel a) zijn op basis van het stroomschema geclassificeerd als dossiers met bijzonderheden. Dit betreft dossiers waarin volgens het CAF-team geen werkzaamheden zijn verricht en eigenlijk op 'afgevoerd' hadden moeten staan in plaats van op 'afgerond'.

— In één van de 39 CAF-dossiers (onderdeel c) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team uitgevoerde deskresearchwerkzaamheden in de signaalfase.

— In één van de 39 CAF-dossiers (onderdeel e) zijn op basis van het stroomschema bevindingen geconstateerd omdat in dit dossier onduidelijkheden bestaan over de door het CAF-team uitgevoerde buitendienstwerkzaamheden in de onderzoeksfase.

— In één van de 39 CAF-dossiers (onderdeel g) hebben de verrichte werkzaamheden mogelijk tot bevindingen en een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid, echter blijken de specifieke bevindingen en het eventuele advies van het CAF-team niet uit het dossier.

12.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de 39 dossiers in dit thema het volgende op:

— Veertien dossiers hebben niet tot een advies geleid of tot specifiek te rapporteren bevindingen.

— Voor negentien adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

— Voor drie dossiers waarbij bijzonderheden zijn geconstateerd had de status van het dossier volgens het CAF-team eigenlijk 'afgevoerd' moeten zijn.

— In één dossier is het onduidelijk of het CAF-team een advies heeft gegeven.

— In twee dossiers zijn in de toets van de werkzaamheden aan het toetsingskader bevindingen geconstateerd, deze dossiers hebben niet geleid tot een advies tot opvolgen binnen het dienstonderdeel.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 24 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage L voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

13 Hoofdlijn bevindingen CAF-thema 'Toeslagen - overig'

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van het CAF-thema 'Toeslagen – overig' opgenomen. Eerst is de achtergrond van het thema opgenomen. Daarna is inzicht verschaft in de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden, zonder dat daarbij een analyse van de uitvoering van de werkzaamheden is opgenomen die tot deze uitkomst heeft geleid. Tot slot is op hoofdlijnen inzicht verschaft in de bevindingen van de toets van de door het CAF-team uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

13.1 Achtergrond

Dit thema heeft betrekking op dossiers die op basis van de thema-indeling van het CAF-team niet passen bij de overige toeslagen-gerelateerde thema's[28]. Het CAF-thema 'Toeslagen – overig' is een thema dat bestaat uit achttien dossiers. De status van de dossiers in dit CAF-thema is op basis van de CAF-postenlijst als volgt:

- Zes van de CAF-dossiers hebben de status 'afgevoerd'.
- Twaalf van de CAF-dossiers hebben de status 'afgerond'.

Deze achttien dossiers zijn divers van aard en hebben geen gemene deler. Het CAF-team heeft toegelicht dat het thema voortkomt uit de algemene opdracht van het CAF-team.

De betreffende 'Toeslagen – overig'-dossiers zijn met name aangebracht bij het CAF-team naar aanleiding van signalen van mogelijke onregelmatigheden vanuit het dienstonderdeel Toeslagen. Er zijn diverse deskresearchwerkzaamheden uitgevoerd, zoals de analyse van IP-adressen, en waarnemingen ter plaatse (buitendienstactiviteit).

13.2 Uitkomsten CAF-werkzaamheden

Het CAF-thema 'Toeslagen – overig' bestaat uit achttien CAF-dossiers. Op basis van de verrichte werkzaamheden zijn onderstaand de hoofdlijnen van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden grafisch weergegeven.



Hieronder volgt een nadere toelichting per categorie uit de visualisatie.

[28] Dit betreft dossiers die betrekking hebben op thematiek rondom huurtoeslagen, kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus.

a. In zes van de achttien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid omdat in de signaalfase door het CAF-team is besloten het dossier niet verder in onderzoek te nemen.

b. In vier van de achttien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden niet tot een advies van het CAF-team geleid of hebben de verrichte werkzaamheden geleid tot de terugkoppeling van het CAF-team aan het dienstonderdeel om geen opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

c. In acht van de achttien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek.

Op basis van de hiervoor beschreven informatie zien wij voor de onderdelen a. en b. geen adviezen aan het dienstonderdeel die aanleiding geven te veronderstellen dat de werkzaamheden van het CAF-team impact hebben gehad op de verdere behandeling van het dossier.

Voor acht van de achttien dossiers (onderdeel c.) in dit thema hebben de werkzaamheden van het CAF-team geleid tot een advies aan het dienstonderdeel. Om een indruk te krijgen van het soort adviezen in dit thema, is de strekking van acht van de adviezen hieronder kort toegelicht:

— In CAF-dossier 5 krijgt het CAF-team via dienstonderdeel Toeslagen een signaal over het door een financieel dienstverlener onterecht claimen van kostenvergoedingen bij bezwaar. Het CAF-team heeft vervolgens diverse werkzaamheden verricht en concludeert dat er onterecht kostenvergoedingen zijn geclaimd en verstrekt bij bezwaar. Het CAF-team adviseert Toeslagen daarop om procedures aan te passen ter voorkoming van toekomstige onterechte claims, daarnaast adviseert het CAF-team MKB om een boekenonderzoek te starten.

— In CAF-dossier 44 heeft het CAF-team zelf een signaal gegenereerd op basis van outlier-detectie in een data-analyse rondom kostenvergoedingen inzake bezwaren. De outlier is een facilitator, een administratiekantoor, die het hoogste bedrag aan kostenvergoedingen in 2013 heeft verkregen. Het CAF-team doet navraag bij diverse dienstonderdelen over (de handelswijze van) deze facilitator. Het is onduidelijk of en welke bevindingen hieruit naar voren komen. Het CAF-team concludeert dat de interne procedures binnen Toeslagen rondom kostenvergoedingen inmiddels zijn gewijzigd. Het CAF-team adviseert het team IH Buitenland om na te gaan of aanslagen door de facilitator juist zijn ingediend en geeft daarvoor twee onderzoeksvragen mee.

— In CAF-dossier 183 heeft Toeslagen een extern signaal van een bank ontvangen inzake mogelijke fraude met kinderopvangtoeslag. Er zouden vanaf een bepaald IP-adres meerdere aanvragen kinderopvangtoeslag zijn gedaan voor verschillende BSN. Uit de CAF-postenlijst blijkt dat het CAF-team zich afvraagt af of op zoek moet worden gegaan naar georganiseerdheid of dat losse kinderopvangtoeslagen zouden moeten worden bekeken. Het CAF-team verricht een aantal werkzaamheden, op basis waarvan het CAF-team geen georganiseerdheid kan vaststellen. Het CAF-team ziet geen verdere mogelijkheid om dit op basis van het IP-adres alsnog te kunnen achterhalen. Het team deelt deze constatering met het TWO van Toeslagen

0001

voor nadere bespreking en ter opvolging binnen het dienstonderdeel. In het CAF-dossier is een proces-verbaal opgenomen waaruit blijkt dat Toeslagen de casus later heeft aangedragen voor strafrechtelijke vervolging. Tevens is informatie opgenomen over opgelegde gevangenisstraffen.

— In CAF-dossier 288 heeft het CAF-team op basis van voorlichting van het ANBI-team geanalyseerd of bijdragen kinderopvang aan een kinderopvanginstelling met een interne ANBI-status worden afgetrokken als schenking van een kinderopvanginstelling in de aangiften van individuele personen, omdat er in dat geval geen recht zou zijn op kinderopvangtoeslag. Dit dossier betreft derhalve onderzoek naar een fenomeen op basis van een door het CAF-team zelfgegeneerd signaal. Op basis van de verrichte werkzaamheden constateert het CAF-team dat er geen sprake is van giftenaftrek in relatie tot kinderopvanginstellingen die als ANBI zijn geregistreerd. Het CAF-team adviseert op basis van de bevindingen enkele procesmatige verbeteringen en mogelijke werkzaamheden om eventuele onregelmatigheden rond dit fenomeen tijdig te constateren.

— In CAF-dossier 367 heeft het CAF-team de bevinding van Toeslagen onderzocht inzake een toeslagwijziging van een intermediair die is opgenomen in FSV. Uit het CAF-dossier blijkt dat Toeslagen zich afvraagt: '*wie of wat zit daarachter*'. Het CAF-team doet intern navraag over de facilitator om de omvang van de casus te bepalen en de bekendheid van de facilitator te toetsen. Uit deze werkzaamheden concludeert het CAF-team dat er volgens de systemen weinig tot geen activiteiten worden vertoond door de intermediair. Het CAF-team heeft daarop Toeslagen geadviseerd een query op te stellen om de omvang en het aantal toeslagaanvragen dat is ingediend door de intermediair in kaart te brengen.

— In CAF-dossier 380 heeft het CAF-team een fraudefenomeen van Toeslagen onderzocht inzake mogelijkheden tot het 'kapen' van landelijke registratienummers van kinderopvanginstellingen (KOI's) en gastouderbureaus (GOB's). Toeslagen had een selectie van KOI's en GOB's gemaakt die het CAF-team heeft onderzocht. Het CAF-team heeft actualiteitenbezoeken bij deze instellingen afgelegd in het kader van een Actieweek Toeslagen. Daarnaast heeft het CAF-team diverse analyses en vergelijkingen tussen databronnen en systemen gemaakt en documentatie tijdens de actualiteitenbezoeken verkregen. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kan het CAF-team circa 10% van de toeslagaanvragen met een lopende kinderopvangtoeslag niet identificeren in de administratie van een kinderopvangorganisatie. Dit betekent volgens het CAF-team dat dit mogelijke 'kapers' zijn. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat het werkelijke aantal kapers in de praktijk lager zal liggen, omdat de administratie van de kinderopvangorganisatie onvolledig is. Het CAF-team heeft toegelicht dat deze bevindingen zijn ingebracht bij het TWO van Toeslagen ter opvolging. Daarnaast heeft het CAF-team advies van algemene aard gegeven ter verbetering van de Toeslagen-organisatie in het kader van dit fraudefenomeen.

— In CAF-dossier 383 is het CAF-team door Toeslagen verzocht om een onderzoek te doen. Uit het dossier blijkt dat dit verzoek voortkomt uit onderzoek van MKB op basis waarvan MKB verzoekt om op basis van beconnummers IP-adressen te achterhalen of er sprake is van mogelijke onregelmatigheden. Het CAF-team voert diverse werkzaamheden uit, zoals een analyse op activiteiten van IP-adressen, een analyse

0001

op een query aangaande een BSN-populatie en fiscale informatie daarvan, en analyses op transacties op verschillende bankrekeningen en aangeleverde klikmeldingen. Naar aanleiding van de werkzaamheden concludeert het CAF-team onder andere dat er beperkt sprake is van kinderopvangtoeslag, dat er sprake is van '*een aantal*' opvallende huren en veel wanbetalers van zorgpremies. Het CAF-team constateert dat er niet of nauwelijks blijk is van georganiseerdheid. Op basis van deze bevindingen doet het CAF-team diverse suggesties inzake specifieke handelingen door het dienstonderdeel, zoals het ter plaatse gaan kijken bij de huurpopulatie. Uit de terugkoppeling aan het CAF-team die is opgenomen in het dossier blijkt dat het team 'IST-CAF' van Toeslagen de casus in behandeling heeft genomen.

— In CAF-dossier 427 heeft het CAF-team onderzoek verricht op basis van een bevinding van het dienstonderdeel Toeslagen. Het signaal betreft een onderwijsinstelling die diverse opvang- en schoolfuncties combineert met een ANBI-status. Deze onderwijsinstelling zou volgens de bevinding van Toeslagen schenkingen ontvangen van ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen. Het CAF-team heeft mede op basis van openbare-bronnenonderzoek en een waarneming ter plaatse bevindingen teruggekoppeld aan Toeslagen en de GGD. Aan Toeslagen heeft het CAF-team geadviseerd nadere controle uit te voeren. De terugkoppeling daarop van Toeslagen aan het CAF-team is dat kinderopvangtoeslag is stopgezet en teruggevorderd. Tevens is aan het CAF-team teruggekoppeld dat het LRKP-nummer van de onderwijsinstelling is ingetrokken door de daartoe bevoegde instantie.

Op basis van bovenstaande toelichting op de adviezen van het CAF-team in combinatie met de terugkoppeling vanuit het dienstonderdeel die is aangetroffen in de dossiers, merken wij op dat het CAF-team ten aanzien van dit thema gedurende langere tijd de opvolging door het dienstonderdeel van de casuïstiek van de verschillende CAF-dossiers heeft gemonitord en vastgelegd in het CAF-dossier. Daaruit valt af te leiden dat de uiteindelijke resultaten en/of conclusies die door het dienstonderdeel zijn teruggekoppeld aan het CAF-team, veelal niet direct verband houden met het door het CAF-team gegeven advies aan het dienstonderdeel. Het dienstonderdeel heeft immers ter opvolging van de bevindingen en het advies van het CAF-team op het terugkoppelingsmoment reeds een aantal (proces)stappen gezet en keuzes ten aanzien van de initieel door het CAF-team aangedragen casuïstiek gemaakt waarbij het CAF-team als zodanig geen directe betrokkenheid heeft gehad. Het CAF-team heeft in het wederhoor toegelicht dat de monitoring van resultaten van Toeslagen plaatsvond ten behoeve van de leercirkel van het CAF-team.

13.3 Toets CAF-werkzaamheden

De bevindingen in deze paragraaf dienen in samenhang te worden bezien met het detailhoofdstuk voor dit CAF-thema, hoofdstuk 25. Het thema 'Toeslagen – overig' bestaat uit achttien CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn voor één dossier (paars) in dit thema bevindingen geconstateerd.

Dit dossier is in de signaalfase gecategoriseerd als CAF-dossier met bijzonderheden. In het wederhoor met het CAF-team komt naar voren dat in dit dossier geen activiteiten door het CAF-team zijn verricht en dit dossier derhalve op 'afgevoerd' (niet in onderzoek nemen) in plaats van op 'afgerond' had moeten worden geregistreerd in de CAF-postenlijst.

13.4 Samengevat

Op basis van de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden en de toets aan het toetsingskader merken wij ten aanzien van de achttien dossiers in dit thema het volgende op:

- Voor één dossier is geconstateerd dat dit dossier onjuist is geclassificeerd en op afgevoerd had moeten staan.
- Negen dossiers hebben niet tot een advies geleid of specifiek te rapporteren bevindingen.
- Voor acht adviezen aan het dienstonderdeel zijn geen bijzonderheden geconstateerd.

Wij verwijzen naar detailhoofdstuk 25 waarin nadere details van de opgenomen bevindingen zijn toegelicht. Daarnaast verwijzen wij naar bijlage M voor een samenvatting van de uitkomsten van de CAF-werkzaamheden per dossier in combinatie met de toets van de CAF-werkzaamheden aan de hand van het toetsingskader.

14 Detailhoofdstuk CAF-thema 'Omzetbelasting'

In dit hoofdstuk zijn voor het CAF-thema 'Omzetbelasting' de bevindingen van de toets van de CAF-werkzaamheden aan dit toetsingskader in nader detail toegelicht per fase van het CAF-onderzoek (signaal, onderzoek en advies). De bevindingen in dit hoofdstuk dienen in samenhang te worden bezien met het hoofdstuk waarin de hoofdlijn van de bevindingen inzake dit CAF-thema is toegelicht: hoofdstuk 2.

Het CAF-thema 'Omzetbelasting' bestaat uit zeventien CAF-dossiers. Samenvattend blijkt uit de toets aan de hand van het stroomschema het volgende:



Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er door ons voor twee dossiers (paarstinten) in dit thema bevindingen geconstateerd:

— Eén van de zeventien CAF-dossiers (onderdeel a1) in het CAF-thema 'Omzetbelasting' is in de signaalfase gecategoriseerd als CAF-dossier met bijzonderheden. Dit dossier betreft een dossier dat is geadministreerd ten behoeve van de urenbesteding door het CAF-team aan het vormgeven van de 'OB-blauwdruk'. Dit dossier betreft derhalve geen onderzoek naar een mogelijke facilitator. De verrichte werkzaamheden zijn derhalve niet verder getoetst.

— In één van de zeventien CAF-dossiers is geconstateerd dat de specifieke bevindingen van het CAF-team niet duidelijk blijken uit het dossier (onderdeel e). Derhalve is het niet duidelijk op welke bevindingen het advies is gebaseerd en in hoeverre het advies om een preweegdocument op te maken in lijn is met deze bevindingen.

Op basis van de toets aan de hand van het stroomschema zijn er door ons voor de overige dossiers in dit thema geen bevindingen geconstateerd:

— Eén van de zeventien CAF-dossiers (onderdeel a2) heeft de status 'lopend'. Het dossier is derhalve niet volledig afgerond en vastgelegd. Dit betekent dat dit niet kan worden getoetst aan het toetsingskader. In dit dossier zijn geen verdere bijzonderheden geconstateerd.

— In drie van de zeventien CAF-dossiers (onderdeel b) is geconstateerd dat het CAF-team geen zelfstandig onderzoek deed maar werkzaamheden ter ondersteuning van een dienstonderdeel uitvoerde. Deze dossiers zijn niet verder getoetst omdat het geen zelfstandig CAF-onderzoek betrof en de verantwoordelijkheid voor het onderzoek derhalve niet bij het CAF-team lag.

— In zes van de zeventien CAF-dossiers (onderdeel c) is geconstateerd dat het CAF-team het ontvangen signaal in de signaalfase heeft afgelegd, dit betekent dat deze signalen niet in onderzoek zijn genomen door het CAF-team.

— Twee van de zeventien CAF-dossiers (onderdeel d) zijn in de onderzoeksfase afgelegd door het CAF-team. In deze dossiers hebben de CAF-werkzaamheden niet geleid tot bevindingen waarvoor het CAF-team een advies tot opvolging door het dienstonderdeel nodig vond.

— In drie van de zeventien CAF-dossiers (onderdeel f) is het advies gegeven aan het dienstonderdeel om de dossiers verder opvolging te geven. In hoofdstuk 2 zijn deze dossiers en het advies dat is gegeven nader toegelicht.

In de paragrafen hierna is een toelichting opgenomen per fase van het CAF-onderzoek.

14.1 Stroomschema signaalfase

In deze paragraaf zijn de bevindingen uiteengezet van de toets van de CAF-werkzaamheden in de signaalfase aan de hand van het toetsingskader. Voor het thema 'Omzetbelasting' betreffen dit werkzaamheden op zeventien dossiers.

Gevisualiseerd ziet de toets aan het toetsingskader voor de signaalfase er voor dit thema uit zoals in de volgende figuur opgenomen. In de visualisaties van het stroomschema zijn onderdelen met diverse kleuren te onderscheiden, deze kleuren hebben de volgende betekenissen:

— Blauw: boxen die het aantal CAF-dossiers tonen in een categorie zonder dat hierbij bijzonderheden zijn geconstateerd (donkerblauw) of het aantal CAF-dossiers dat doorstroomt naar de volgende fase (lichtblauw met pijl omlaag).

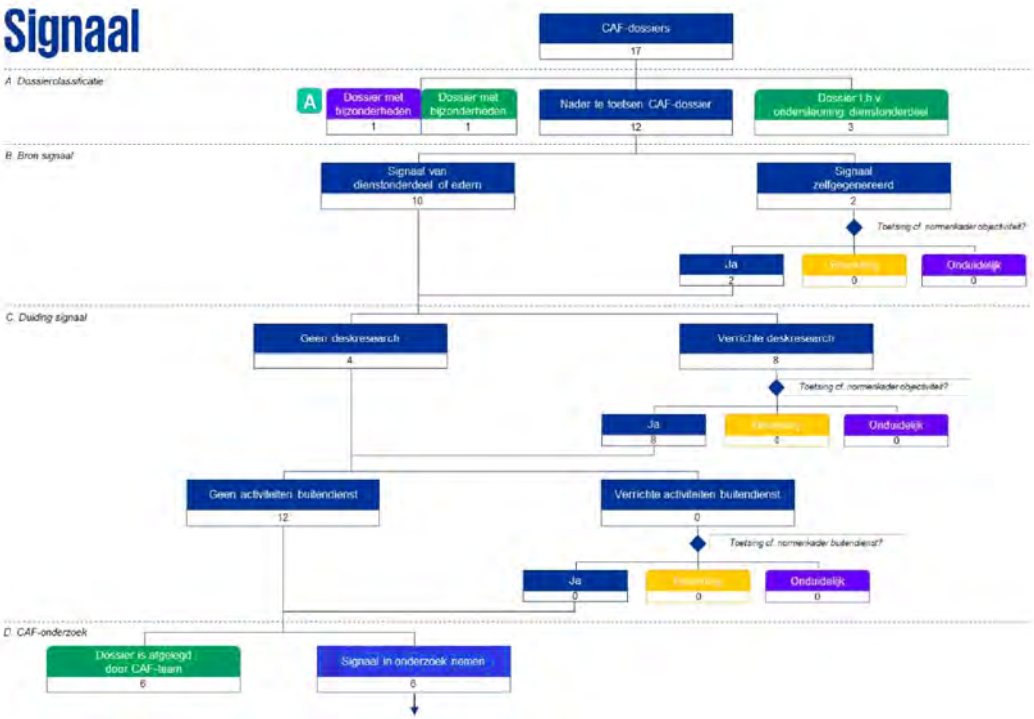
— Paars: boxen die het aantal CAF-dossiers met bijzonderheden of onduidelijkheden tonen op de verschillende onderdelen van het stroomschema. Op basis van de categorie waarin CAF-dossiers zijn opgenomen, zijn deze dossiers in dit rapport toegelicht.

— Oranje: boxen die het aantal CAF-dossiers met geconstateerde mogelijke onregelmatigheden tonen op de verschillende onderdelen van het stroomschema. CAF-dossiers die in deze categorie zijn opgenomen, zijn in dit rapport toegelicht.

— Groen: boxen die het aantal CAF-dossiers tonen die een eindcategorie hebben bereikt zonder dat wij daarbij onduidelijkheden of mogelijke onregelmatigheden hebben geconstateerd. Deze CAF-dossiers zijn in dit rapport niet inhoudelijk toegelicht.

Volledigheidshalve merken wij op dat de bevindingen uitsluitend betrekking hebben op feitelijke constateringen op basis van het toetsingskader. Het onderzoek is gericht op het rapporteren van feitelijke bevindingen. Het is aan opdrachtgever om eventuele conclusies te trekken op basis van de gerapporteerde onderzoeksbevindingen.

0001



Uit voorgaand stroomschema van de signaalfase komt naar voren dat zeventien CAF-dossiers starten in deze fase, waarvan er zes doorstromen naar de onderzoeksfase. Dit betekent dat elf dossiers een eindpunt bereiken in de signaalfase. Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, zijn drie van deze dossiers ten behoeve van ondersteuning van een dienstonderdeel en zijn zes dossiers niet in onderzoek genomen door het CAF-team, onder andere omdat de eerdergenoemde 'OB-blauwdruk' die het CAF-team in deze onderzoeken wilde gebruiken onvoldoende ontwikkeld was. Eén dossier is opgeschort en kan derhalve niet getoetst worden. Ten aanzien van de voorgenoemde dossiers zijn geen bijzonderheden geconstateerd en is daarom niet verder ingegaan in dit hoofdstuk.

Hierna volgt een beknopte toelichting van de in de signaalfase geconstateerde bijzonderheden. Het is op basis van de geconstateerde bijzonderheden niet mogelijk deze dossiers op basis van het toetsingskader (verder) te toetsen.

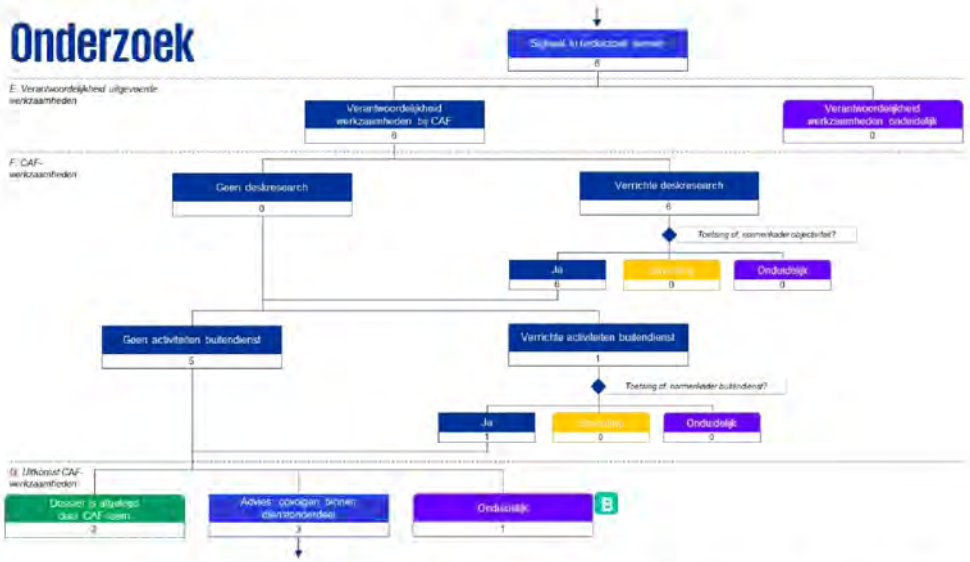
14.1.1 Dossierclassificatie – bijzonderheden A

Eén van de zeventien CAF-dossiers in het CAF-thema 'Omzetbelasting' is in de signaalfase gecategoriseerd als CAF-dossier met bijzonderheden. Dit dossier betreft een dossier dat is geadministreerd ten behoeve van de urenbesteding door het CAF-team aan het vormgeven van de 'OB-blauwdruk' (zie hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting op de 'OB-blauwdruk'). Dit dossier betreft derhalve geen onderzoek naar een mogelijke facilitator.

14.2 Stroomschema onderzoeksfase

In deze paragraaf zijn de bevindingen uiteengezet van de toets van de CAF-werkzaamheden in de onderzoeksfase aan de hand van het toetsingskader. Voor het thema 'Omzetbelasting' betreffen dit werkzaamheden op zes dossiers.

Gevisualiseerd ziet de toets aan het toetsingskader voor de onderzoeksfase er voor dit thema als volgt uit:



Uit voorgaand stroomschema van de onderzoeksfase komt naar voren dat zes CAF-dossiers vanuit de signaalfase doorstromen naar de onderzoeksfase. Van deze zes CAF-dossiers stromen er drie door naar de adviesfase. Dit betekent dat drie dossiers een eindpunt bereiken in de onderzoeksfase.

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, is naar aanleiding van de werkzaamheden in twee dossiers aan het dienstonderdeel geadviseerd om de bevindingen niet verder op te volgen. Omdat op basis van het toetsingskader geen bevindingen zijn geconstateerd, zijn deze dossiers niet nader toegelicht in dit hoofdstuk.

Hierna volgt een beknopte toelichting van de in de onderzoeksfase geconstateerde bijzonderheden. Het is op basis van de geconstateerde bijzonderheden niet mogelijk deze dossiers op basis van het toetsingskader (verder) te toetsen.

14.2.1 Advies is onduidelijk B

In één van de zeventien CAF-dossiers hebben de verrichte werkzaamheden tot een advies van het CAF-team aan een dienstonderdeel geleid om wel opvolging te geven aan de bevindingen van het CAF-onderzoek, echter blijken de specifieke bevindingen van het CAF-team niet duidelijk uit het dossier. Derhalve is het niet duidelijk op welke bevindingen het advies is gebaseerd en in hoeverre het advies om een

preweegdocument op te maken in lijn is met deze bevindingen. Wij verwijzen naar hoofdstuk 2 waar dit dossier (CAF-514) en het advies op hoofdlijnen zijn toegelicht.

In bijlage B2 is een algemene additionele toelichting van het CAF-team opgenomen ten aanzien van de dossiers waarin onduidelijkheden zijn geconstateerd door ontbrekende documentatie inzake alle CAF-thema's. Indien in de hoofdstukken hierna geconstateerde onduidelijkheden naar voren komen, is niet nogmaals aan deze bijlage gerefereerd.

14.3 Stroomschema adviesfase

In deze paragraaf zijn de bevindingen uiteengezet van de toets van de CAF-werkzaamheden in de adviesfase aan de hand van het toetsingskader. Voor het thema 'Omzetbelasting' betreffen dit werkzaamheden op drie dossiers.

Gevisualiseerd ziet de toets aan het toetsingskader voor de adviesfase er voor dit thema als volgt uit:



Uit het stroomschema komt naar voren dat in de drie CAF-dossiers die doorstromen naar de adviesfase door het CAF-team een advies is gegeven dat mogelijk heeft geleid tot dossier-specifieke handelingen van het dienstonderdeel. Wij verwijzen naar hoofdstuk 2 waar deze dossiers en het advies op hoofdlijnen zijn toegelicht.