

Rapport inzake feitenonderzoek 'klacht 5 Melding N'

Onze ref.: LS/DS/mg/A2300028053

Amstelveen, 12 april 2024



KPMG Advisory N.V.
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

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

Vertrouwelijk

Ministerie van Financiën
Mevrouw G.A.M. Quak
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Amstelveen, 12 april 2024

Geachte mevrouw Quak,

KPMG heeft in opdracht van het ministerie van Financiën een feitenonderzoek verricht naar 'melding misstand N'. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het eindrapport 'Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N' (16 maart 2021), waarin is gerapporteerd over de zes klachten waaruit de melding bestond. Op 28 oktober 2022 ontvingen wij uw brief 'Verzoek inzake vervolg onderzoek zaak N', waarin u beschrijft dat de Melder van de misstand u schriftelijk heeft laten weten dat het rapport zijns inziens een opening biedt voor vervolgonderzoek ten aanzien van klacht 5. Naar aanleiding van het verzoek van de Melder heeft u besloten een onafhankelijk onderzoek te laten verrichten.

In overeenstemming met de dienstverleningsovereenkomst tussen het ministerie van Financiën en KPMG Advisory N.V. inzake 'Onderzoek klacht 5 Melding N' met kenmerk 201865004.006.079 doen wij u hierbij ons rapport toekomen.

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 kunt delen met de politieke leiding en de Tweede Kamer om hen te informeren over de uitkomsten van ons onderzoek.

Het is de bedoeling dat u op basis van onze feitenrapportage uw eigen conclusies ten behoeve van uw besluitvorming trekt. Volledigheidshalve verwijzen wij voor de aard en beperkingen ten aanzien van de opdracht naar Hoofdstuk 6.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,
KPMG Advisory N.V.

L.C. Stolk
Partner



Inhoudsopgave

Samenvatting	4	4. Analyse aanknopingspunten	23
1. Introductie	11	4.1 Inleiding	24
1.1 Aanleiding	12	4.2 Analyse door Melder aangedragen dossier	24
1.2 Klacht 5	12	4.3 Nadere analyse klacht Melder	26
1.3 Doel en scope van het onderzoek	12	4.4 Brief van de Staatssecretaris van Financiën	27
1.4 Aanpak	12	5. Aangepaste data-analyse klacht 5	32
1.5 Verrichte werkzaamheden	13	5.1 Data-uitvraag inzake reconstructie query's (17 oktober 2023)	33
1.6 Aard en beperkingen	13	5.2 Dataset 6 november	33
1.7 Leeswijzer	14	5.3 Dataset 17 november	35
2. Context bezwaren- en inningsproces	15	6. Verrichte werkzaamheden, aard en beperkingen	37
2.1 Introductie	16	6.1 Verrichte werkzaamheden	38
2.2 Nadere duiding begrip 'Toeslagen'	16	6.2 Aard van de opdracht en beperkingen	40
2.3 Aangetekend bezwaar en toekennen uitstel van betaling	16	Bijlagen	41
2.4 Behandelen bezwaar inclusief intrekken uitstel van betaling	16	A. Lijst van afkortingen	42
2.5 Opstarten invordering	19	B. Besluit behandeling UB30	43
3. Data-analyse klacht 5	20		
3.1 Aanpak	21		
3.2 Originale data-uitvraag (30 augustus 2023)	21		

Samenvatting

Samenvatting

S.1 Inleiding

Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de feiten en omstandigheden omtrent het intrekken van uitstellen van betaling waar mogelijk geen rechtsgrond voor was. Het doel van het onderzoek is afgeleid van klacht 5 van de door Melder geuite melding inzake 'misstand N'. Klacht 5 is hierin als volgt verwoord:

“Melder 1 stelt dat 40.000 uitstellen van betaling zijn ingetrokken in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt. Ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan. Voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond. Indien door de bezwaarmakers contact met de Belastingdienst werd opgenomen met de vraag waarom het uitstel van betaling was ingetrokken gold de instructie om het uitstel van betaling wederom toe te kennen.”

Beantwoording onderzoeksvraag

Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat het opleveren van de benodigde data uit de zaaksystemen van de Belastingdienst niet haalbaar is, als gevolg waarvan het uitvoeren van de in de opdrachtbrief geformuleerde data-analyse tevens niet haalbaar is. Voor het uitvoeren van de voorgestelde analyse is data benodigd uit de zaaksystemen van de Belastingdienst.

Naar aanleiding van het voorgaande heeft de opdrachtgever verzocht na te gaan of het haalbaar is een aangepaste data-uitvraag te doen om klacht 5 alsnog te verifiëren.

Op basis van de beschikbare informatie blijkt dat in relatie tot de klacht inderdaad sprake is geweest van het intrekken van uitstellen van betaling in de periode 2014 tot en met 2016. Uit de beschikbare documentatie blijkt dat dit maximaal 13.800 bezwaren betrof, in plaats van het in de klacht genoemde aantal van 40.000. Uit het memo 'Besluit UB30' blijkt dat opties zijn afgewogen om tot een weloverwogen besluit rond deze intrekkingen te komen.

Omdat de volledige onderbouwende analyses ten aanzien van de besluitvorming rond de lang openstaande posten met uitstel van betaling niet meer beschikbaar zijn, is een aangepaste data-analyse uitgevoerd over de periode 2014 tot en met 2016 (scope dataverzoek vanaf 2012).

Het doel van deze analyse is het uitsluiten van 'schoningsacties' binnen de scope van

de data-analyse, die betrekking hebben op het intrekken van lang openstaande uitstellen van betaling (langer dan twee jaar), in lijn met het in klacht 5 genoemde aantal.

Op basis van voorgaande analyse kunnen wij uitsluiten dat binnen de scope van de data-analyse 'schoningsacties' zijn uitgevoerd ten aanzien van langdurig openstaande uitstellen van betaling die samenhangen met het in klacht 5 genoemde aantal. Het aantal dat wordt genoemd in klacht 5 (40.000) komt niet overeen met de geïdentificeerde ingetrokken langdurig uitstaande uitstellen van betaling (1.654).

Het feit dat het in de data-analyse geïdentificeerde aantal ingetrokken uitstellen van betaling (1.654) lager is dan het aantal dat wordt genoemd in het memo 'Besluit UB30' (12.400) is te verklaren door de afwijkende scope van beide analyses (2012/2016 versus 2005/2015). De uitkomsten van de analyse zijn geen aanleiding te veronderstellen dat de aantallen genoemd in het memo 'Besluit UB30' niet juist zijn, en derhalve is er geen aanleiding de scope van de data-analyse uit te breiden.

Uit de verrichte werkzaamheden en de daarbij gedefinieerde onderzoeksscope komen geen feiten naar voren waaruit blijkt dat klacht 5 zich in de genoemde aantallen heeft voorgedaan.

S.2 Data-analyse klacht 5

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, was reeds bij aanvang van het onderzoek bekend dat het datalandschap van de Belastingdienst complex is en digitaal onderzoek gedaan moest worden in systemen die (mogelijk) niet meer operationeel zijn. Het was derhalve niet duidelijk in hoeverre het mogelijk is om onderzoek te doen in deze systemen. In het vooroverleg is afgesproken dat middels een gefaseerde aanpak een onderzoeksinspanning zal worden gedaan om na te gaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) om de onderzoeksvraag te beantwoorden op basis van de beschikbare en nog toegankelijk te maken data.

Om klacht 5 te onderzoeken, dienen de ingetrokken uitstellen van betaling en de rechtsgrond voor deze intrekkingen te worden geïdentificeerd. Ten aanzien van de rechtsgrond voor het intrekken van een uitstel van betaling bestaat een verplichting om een beëindiging van uitstel van betaling vast te leggen in een beschikking. Melder geeft in klacht 5 echter aan dat ten aanzien van de bezwaarschriften nog geen uitspraak was gedaan, waaruit af te leiden is dat voor deze ingetrokken uitstellen van betaling geen beschikking aanwezig was ten tijde van de intrekking.

Samenvatting

Conform onze opdrachtbrief hebben wij voorgesteld om voor een bepaalde periode (afhankelijk van de beschikbaarheid van data) na te gaan of het mogelijk is om de ingetrokken uitstellen van betaling en beschikkingen te identificeren en deze te koppelen. Uit deze analyse zal blijken of uitstellen van betaling zijn ingetrokken waarvoor geen beschikking aanwezig was, dan wel of deze zijn ingetrokken vóór de datum waarop deze beschikking aanwezig was.

Om de data-uitvraag op te leveren, dient data opgeleverd te worden uit:

1. de systemen van Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Dienst Toeslagen) ten aanzien van de afhandeling van het bezwaar dat betrekking heeft op de Dienst Toeslagen;
2. de systemen van de Belastingdienst ten aanzien van de afhandeling van het bezwaar dat betrekking heeft op de Belastingdienst;
3. de systemen inzake de incasso (hierna: de LIC-systemen, onderdeel van de Belastingdienst) en specifiek ten aanzien van de intrekking van het uitstel van betaling.

Ten aanzien van de benodigde data uit de verschillende systemen blijkt uit het onderzoek het volgende:

- Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt de benodigde data uit de systemen van de Dienst Toeslagen beschikbaar te zijn. Er is kennis van het systeemlandschap van de Dienst Toeslagen, en de geldende bewaartermijnen voor de data in deze systemen is lang genoeg om de onderzoekstermijn te dekken.
- Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt tevens het opleveren van de benodigde data uit de Belastingdienstsystemen inzake de incasso haalbaar en specifiek ten aanzien van de intrekking van het uitstel van betaling.
- Ten aanzien van de zaaksystemen van de Belastingdienst waarin de behandeling van een bezwaar is vastgelegd, heeft de belastingdienst aangegeven dat het verkrijgen van de benodigde data niet haalbaar is gebleken:
 - De kennis over de systemen van de Belastingdienst tijdens de onderzoeksperiode is nog maar beperkt aanwezig.

- Systemen zijn deels uitgefaseerd, waarbij afgesloten zaken niet zijn overgezet naar het daaropvolgende systeem. Kennis van die afgesloten systemen is beperkt aanwezig.
- De samenhang van de drie zaaksystemen waar de Belastingdienst mee werkt is complex, waarbij de volledigheid van de opgevraagde informatie niet gewaarborgd kan worden.
- Naar verwachting is een deel van de benodigde data niet meer beschikbaar als gevolg van de gehanteerde bewaartermijn van zeven jaar.

Op basis van de constatering dat het opleveren van de benodigde data uit de zaaksystemen van de Belastingdienst niet haalbaar is, is geconstateerd dat het uitvoeren van de in de opdrachtbrief geformuleerde data-analyse tevens niet haalbaar is. Voor het uitvoeren van de voorgestelde analyse is data benodigd uit de zaaksystemen van de Belastingdienst.

S.3 Analyse aanknopingspunten

Naar aanleiding van de constatering dat het uitvoeren van de in de opdrachtbrief geformuleerde data-analyse niet haalbaar is, heeft de opdrachtgever verzocht na te gaan of het haalbaar is een aangepaste data-uitvraag te doen om klacht 5 alsnog te verifiëren.

Om aanknopingspunten te identificeren voor een aangepaste data-uitvraag is een nadere analyse gedaan op de volgende documenten:

- een door Melder aangedragen dossier in het kader van zijn klacht;
- de oorspronkelijke brief van Melder inzake de gecommuniceerde klachten in combinatie met het gespreksverslag met Melder uit de parlementaire enquête;
- een brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin ingegaan is op de klacht van Melder.

Uit het door Melder aangedragen dossier blijkt dat hierin géén sprake is geweest van uitstel van betaling, en dit dossier heeft derhalve geen betrekking op klacht 5. Op basis van de kenmerken van het aangedragen dossier lijkt dit dossier betrekking te hebben op klacht 1 in plaats van op klacht 5. Het door Melder aangedragen dossier biedt daarom geen aanknopingspunten om klacht 5 nader te onderzoeken.

Samenvatting

Uit de oorspronkelijke brief van Melder en het verslag van het interview met de parlementaire enquêtecommissie blijken geen nadere aanknopingspunten om de 40.000 ingetrokken uitstellen van betaling nader te duiden. Uit het verslag blijkt wel dat:

1. Melder de in de klacht genoemde 40.000 niet exact kan duiden;
2. de aantallen zijn gebaseerd op aantallen die in de krant hebben gestaan en niet op feitelijk onderzoek;
3. de intrekkingen van de uitstellen van betaling niet uitsluitend betrekking hoeven te hebben op niet-afgehandelde bezwaarschiften, maar ook andere zaken als aanleiding kunnen hebben.

Wij hebben kennisgenomen van een brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 29 november 2019 (Vergaderjaar 2019-2020, 31 066), waarin een reactie is opgenomen op de brief waarin Melder zijn klachten heeft geuit. Hierin staat onder andere het volgende:

Overigens zijn er andere onvolkomenheden geconstateerd die zich in dezelfde periode hebben voorgedaan. Zo zijn er in die periode acties gehouden om achterstanden weg te werken waarbij niet conform wettelijke bepalingen of beleid is gehandeld. Ook leidt een gebrekkige gegevensuitwisseling tussen Toeslagen en de inspecteur soms tot fouten. Het gaat hierbij om de volgende onvolkomenheden:

- a. **Als een bezwaarschrift tegen een terugvorderingsbeschikking betrekking heeft op de vaststelling van het inkomen wordt dit bezwaarschrift niet door Toeslagen behandeld, maar door de inspecteur. Door de gebrekkige gegevensuitwisseling tussen Toeslagen en de inspecteur komt het voor dat uitstel van betalingen in die gevallen ten onrechte niet wordt verleend of te snel wordt ingetrokken. In de praktijk kan dit probleem zich nog steeds voordoen. Er wordt momenteel gewerkt aan maatregelen om dit in de toekomst te voorkomen.**

- b. **Bij acties om de achterstand in de afdoening van bezwaren weg te werken zijn in 2015 en 2016 circa 3.500 te laat ingediende bezwaren zonder nader onderzoek niet-ontvankelijk verklaard. Wel heeft in deze gevallen de mogelijkheid tot het instellen van beroep opengestaan bij de rechter.**
 - c. **In 2015 en 2016 heeft een schoningsactie plaatsgevonden waarbij langdurig (langer dan 2 jaar) verleende uitstellen van betaling werden ingetrokken. Dit was soms onterecht. Als de betrokkenen zich melden kregen ze in dat geval opnieuw uitstel van betaling.**
- Alle hierboven geconstateerde onvolkomenheden zijn in strijd met beleid en/of wet- en regelgeving. De Belastingdienst spant zich tot het uiterste in dat dit in de toekomst niet meer gebeurt.**

Tijdens de voor dit onderzoek gevoerde interviews is de in de brief onder a. beschreven gebrekkige gegevensuitwisseling tevens benoemd. Tijdens het onderzoek hebben wij navraag gedaan of de genoemde onvolkomenheid a. is gekwantificeerd. In dit kader is een conceptmemo opgeleverd waarin het volgende is aangegeven en waaruit ook het verband blijkt met het in de brief genoemde punt c.:

‘De systeemkoppelingen tussen heffing en inning functioneerden langere tijd niet naar behoren, waardoor bezwaren niet altijd werden gemeld bij inning en de invordering tijdens het bezwaar doorliep. Ook kwam het voor dat reeds afgedane bezwaren niet goed werden afgemeld, waardoor het uitstel van invordering open bleef staan. In 2016 heeft men ervoor gekozen om langdurig openstaand uitstel (> 2 jaar) te ‘schonen’ en weer op invordering te zetten. Het gaat hier maximaal om 13.800 bezwaren. Ondanks zorgvuldige selectie zijn hierbij ook bezwaren die nog wel liepen weer in de invordering terechtgekomen. Bij de BelTel is een instructie geweest om burgers die dit signaleerden direct weer uitstel te verlenen.’

In het conceptmemo is benoemd dat ervoor is gekozen om langdurig openstaand uitstel (>2 jaar) te ‘schonen’ en weer op invordering te zetten. Hierbij is aangegeven dat het maximaal om 13.800 bezwaren gaat.

Samenvatting

Tijdens het onderzoek hebben wij navraag gedaan of de data-analyse die ten grondslag heeft gelegen aan het in dit memo genoemde aantal bezwaren nog beschikbaar was. Desgevraagd is aangegeven dat deze analyse niet meer beschikbaar is. Wel hebben wij een memo ontvangen uit november 2015 van 'Belastingdienst/Toeslagen' over hetzelfde onderwerp. In het memo met als onderwerp 'Besluit behandeling UB30' is onder de aanleiding het volgende beschreven:

'Besluitvorming met betrekking tot ongeveer 12.400 openstaande posten met uitstel van betaling, de zogenaamde UB30 voor bezwaar en beroep. De openstaande posten hebben betrekking op alle toeslagenjaren vanaf 2005 en op meerdere jaren van afhandeling. Het totale belang is ongeveer EUR 32 miljoen.

- *Er staan nog ongeveer 2700 UB30 open die te maken hebben met beroepsschriften met een belang van ongeveer EUR 16 miljoen.*
- *Er staan nog ongeveer 5400 UB30 open i.v.m. een bezwaar tegen het vastgestelde inkomen, met een belang van ongeveer EUR 6 miljoen.*
- *Er stonden nog ongeveer 4300 UB30 open i.v.m. een bezwaar tegen andere grondslagen, met een belang van ongeveer 10 miljoen. Deze 4300 posten zijn inmiddels afgedaan. Ongeveer 25% van de populatie heeft gereageerd op het weer opstarten van de inning van de toeslagenschuld.*

In de bijlage bij dit memo zijn tabellen opgenomen met specifieke bedragen en jaartallen. De cijfers in dit memo staan niet vast. Op een aantal posten wordt, ondanks een UB30, toch geïnd en betaald. Op het moment van uitvoering wordt opnieuw een analyse gemaakt van het gehele bestand.'

In het memo van 2015 is aangegeven dat op het moment van uitvoering opnieuw een analyse wordt gemaakt van het gehele bestand.

Alhoewel dit niet met zekerheid is vast te stellen op basis van de beschikbare informatie, zou dit het verschil kunnen verklaren tussen:

- het in het conceptmemo genoemde maximale aantal van 13.800, genoemd in het kader van een besluit in 2016 om openstaand uitstel van langer dan twee jaar te 'schonen'; en
- het in het memo UB30 genoemde aantal van 12.400 samenhangend met lang openstaande posten met uitstel van betaling.

In het memo 'Besluit behandeling UB30' is beschreven dat aan oninbaar lijden de nodige risico's zijn verbonden en dat derhalve andere opties zijn afgewogen om te komen tot een advies. In het memo is het advies uitgewerkt, toegelicht en gekwantificeerd. Concluderend is het volgende opgenomen ten aanzien van de lang openstaande posten met uitstel van betaling:

- *'Van de 12.400 posten UB30 zijn er 4300 inmiddels afgehandeld (d.w.z. UB30 is opgeheven).*
- *Van de overgebleven 8100 posten zijn er nog 1200 in behandeling.*
- *Van de daarna overgebleven 6900 UB30-posten worden er 2400 alsnog geïnd en 550 oninbaar geleden.*
- *Van de vervolgens overgebleven 3950 posten worden er ongeveer 1400 UB30 opgeheven omdat het toeslagenbelang 0 is.'*

Tijdens het onderzoek is bevestigd dat het memo 'Besluit behandeling UB30' het memo is dat de overwegingen en het besluit rond de afhandeling van de lang openstaande posten met uitstel van betaling beschrijft.

Volledigheidshalve merken wij op dat onvolkomenheid b. uit de brief van de Staatssecretaris van Financiën betrekking heeft op het afdoen van te laat ingediende bezwaren. Hierin is specifiek het aantal van circa 3.500 genoemd. Gezien het feit dat dit aantal veel lager is dan het in klacht 5 genoemde aantal van 40.000, is hier geen nader onderzoek naar gedaan en biedt dit geen aanknopingspunten ten behoeve van een aangepaste data-uitvraag.

Samenvatting

Tot slot is tijdens het onderzoek navraag gedaan of de instructie bij de BelastingTelefoon, die in het memo 'Besluit behandeling UB30' wordt genoemd en tevens genoemd wordt in klacht 5, nog beschikbaar is. Desgevraagd is door een toenmalige Ketenregisseur Klantinteractie & Service (BelastingTelefoon) aangegeven dat geen historische gegevens beschikbaar zijn ten aanzien van de desbetreffende instructie. De oude instructies worden in de loop der tijd overschreven met de nieuwe instructie. Dit levert derhalve geen nadere aanknopingspunten op om klacht 5 te verifiëren.

Aanknopingspunten aangepaste data-analyse

Op basis van de beschikbare informatie blijkt dat in relatie tot de klacht inderdaad sprake is geweest van het intrekken van uitstellen van betaling in de periode 2014 tot en met 2016. Uit de beschikbare documentatie blijkt dat dit maximaal 13.800 bezwaren betrof, in plaats van het in de klacht genoemde aantal van 40.000. Uit het memo 'Besluit UB30' blijkt dat opties zijn afgewogen om tot een weloverwogen besluit te komen.

Omdat de volledige onderbouwende analyses ten aanzien van de besluitvorming rond de lang openstaande posten met uitstel van betaling niet meer beschikbaar is, is op basis van de geïdentificeerde aanknopingspunten een aangepaste data-analyse uitgevoerd over de periode 2014 tot en met 2016 (scope dataverzoek vanaf 2012). Dit om uit te sluiten dat in deze periode het aantal uitstellen van betaling is ingetrokken, op posten die in deze periode langer dan twee jaar openstonden, zoals genoemd in klacht 5. In lijn met het memo 'Besluit UB30' is de aangepaste data-analyse gebaseerd op de code 'UB30' in de systemen van het LIC.

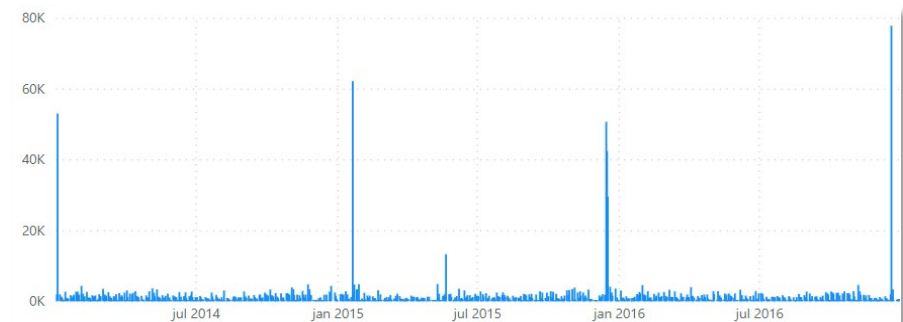
In het kader van de aangepaste data-analyse zijn de volgende aanknopingspunten onderkend:

- intrekken van langdurig openstaande uitstellen van betaling (>2 jaar);
- te identificeren in de systemen van het LIC;
- massale aanpak als gevolg van besluitvorming rond UB30-intrekking, waarbij de aantallen in de buurt komen van de in de klacht 5 genoemde 40.000;
- scope analyse 2014-2016 (scope dataverzoek 2012).

S.4 Aangepaste data-analyse

In het kader van deze opdracht is een data-uitvraag gedaan op de systemen van het LIC. Het doel van de analyse, op basis van de uiteindelijk geformuleerde uitgangspunten van de aangepaste data-analyse, is het identificeren van (een) massale actie(s) waarbij uitstellen van betaling zijn ingetrokken en het aantal in de buurt komt van het in klacht 5 genoemde aantal. Hierbij zal specifiek aandacht worden besteed aan intrekkingen die betrekking hebben op langdurig openstaand uitstel (>2 jaar).

De data-uitvraag op basis van code UB30 en de hiervoor geformuleerde uitgangspunten levert het volgende beeld op ten aanzien van ingetrokken uitstellen van betaling. Hierbij is aangegeven dat het totaal aantal ingetrokken uitstellen van betaling blijvend uit de data-analyse van 1.661.765 hoog wordt ingeschat in relatie tot het aantal binnenkomende bezwaren per jaar.



Figuur 1. Samenvatting: aantal uitstellen van betaling dat wordt ingetrokken per kalenderweek

Op basis van de verrichte werkzaamheden, waaronder het uitvoeren van een dossieronderzoek voor vijf geselecteerde uitstellen van betaling in de geïdentificeerde pieken, is duidelijk geworden dat de code UB30 in het verleden niet uitsluitend is gebruikt voor het uitstellen van de invordering samenhangend met een bezwaar. De code UB30 blijkt ook 'oneigenlijk' gebruikt te zijn om de invordering uit te stellen en de reden niet samenhangt met een bezwaar. Naar wij hebben begrepen werd de UB30 gebruikt om de invordering te staken om onwenselijke effecten voor burgers te voorkomen en gebreken in het systeem te compenseren.

Samenvatting

Ten aanzien van voorgaande werkwijze is aangegeven dat dit om forse aantallen ging. Dit verklaart het hoge aantal vorderingen met een uitstel van betaling dat op basis van code UB30 in de data-analyse is geïdentificeerd.

Wij hebben geconstateerd dat de code UB30 zodanig is vervuild dat het niet mogelijk is gebleken op basis van deze code de uitstellen van betaling te identificeren die samenhangen met een binnenkomend bezwaar. Deze code omvat meer dan uitsluitend de ingetrokken uitstellingen van betalingen die samenhangen met bezwaren zoals benoemd in klacht 5, en de dataset is daarmee overvolledig.

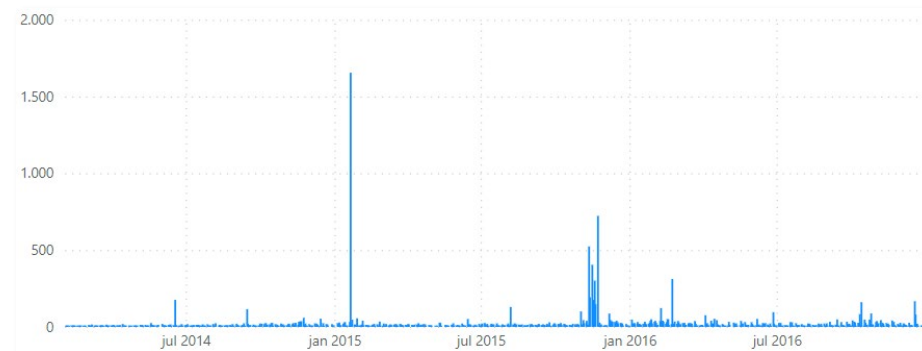
Op basis van voorgaande constatering en de geformuleerde uitgangspunten is alsnog besloten in deze dataset na te gaan of de pieken van ingetrokken uitstellen van betaling (waaronder de driedubbele piek eind 2015) samenhangen met lang openstaande uitstellen van betaling (langer dan twee jaar).

Analyse intrekking lang openstaand uitstel van betaling (langer dan twee jaar)

De code UB30 omvat meer dan uitsluitend de ingetrokken uitstellen van betaling die samenhangen met bezwaren zoals benoemd in klacht 5. De dataset is als gevolg hiervan overvolledig. Op basis van de constatering dat de dataset overvolledig is, bestaat het risico dat bij data-analyse op deze dataset de geïdentificeerde aantallen te hoog zijn.

Op basis van de beschikbare informatie is besloten na te gaan of massale 'schoningsacties' te onderkennen zijn ten aanzien van lang openstaande uitstellen van betaling (langer dan twee jaar). Het doel van deze analyse is uit te sluiten dat binnen de scope van de data-analyse 'schoningsacties' zijn uitgevoerd die in lijn zijn met het in klacht 5 genoemde aantal.

De data-analyse laat ten aanzien van de lang openstaande uitstellen van betaling het volgende beeld zien:



Figuur 2. Samenvatting: analyse intrekking lang openstaand uitstel van betaling (langer dan 2 jaar)

Op basis van voorgaande analyse kunnen wij uitsluiten dat binnen de scope van de data-analyse 'schoningsacties' zijn uitgevoerd ten aanzien van langdurig openstaande uitstellen van betaling die samenhangen met het in klacht 5 genoemde aantal. Het aantal genoemd in klacht 5 (40.000) komt niet overeen met de geïdentificeerde ingetrokken langdurig uitstaande uitstellen van betaling (1.654).

Het feit dat het in de data-analyse geïdentificeerde aantal ingetrokken uitstellen van betaling (1.654) lager is dan het aantal genoemd in het memo 'Besluit UB30' (12.400) is te verklaren door de afwijkende scope van beide analyses (2012/2016 versus 2005/2015). De uitkomsten van de analyse zijn geen aanleiding te veronderstellen dat de aantallen genoemd in het memo 'Besluit UB30' niet juist zijn en derhalve is er geen aanleiding de scope van de data-analyse uit te breiden.

01

Introductie

1. Introductie

1.1 Aanleiding

In de aanbiedingsbrief bij dit rapport is de aanleiding van het onderzoek beschreven. KPMG heeft in opdracht van het ministerie van Financiën een feitenonderzoek verricht naar 'melding misstand N'. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het eindrapport 'Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N' (d.d. 16 maart 2021). In oktober 2022 ontvingen wij uw brief 'Verzoek inzake vervolg onderzoek zaak N', waarin u beschrijft dat de Melder van de eerder door ons onderzochte 'melding misstand N' u schriftelijk heeft laten weten dat het rapport zijns inziens een opening biedt voor vervolgonderzoek ten aanzien van klacht 5.

In overeenstemming met de dienstverleningsovereenkomst tussen het ministerie van Financiën en KPMG Advisory N.V. inzake 'Onderzoek klacht 5 Melding N' met kenmerk 201865004.006.079 heeft u ons verzocht een onafhankelijk vervolgonderzoek uit te voeren ten aanzien van klacht 5.

1.2 Klacht 5

In ons rapport d.d. 16 maart 2021 is 'klacht 5' als volgt verwoord:

"Melder 1 stelt dat 40.000 uitstellen van betaling zijn ingetrokken in de periode 2014 tot en met 2016 ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt. Ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan. Voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond. Indien door de bezwaarmakers contact met de Belastingdienst werd opgenomen met de vraag waarom het uitstel van betaling was ingetrokken, gold de instructie om het uitstel van betaling wederom toe te kennen."

1.3 Doel en scope van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de feiten en omstandigheden omtrent het intrekken van uitstellen van betaling waar mogelijk geen rechtsgrond voor was.

Conform onze opdrachtbrief richt het onderzoek zich op het intrekken van uitstellen van betaling inzake kinderopvangtoeslag in de periode vanaf 2014 tot en met 2016.

1.4 Aanpak

Uit het eindrapport 'Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N' blijkt dat het niet mogelijk is gebleken eenduidig vast te stellen waar klacht 5 betrekking op heeft. In combinatie met de destijds geconstateerde beperkingen aan de beschikbaarheid van data is derhalve voorgesteld om een deel van de populatie in detail te onderzoeken (op basis van beschikbaarheid van data) om na te gaan of hieruit signalen blijken in lijn met klacht 5, en om op basis hiervan te besluiten of verder vervolgonderzoek noodzakelijk en proportioneel is.

De kern van klacht 5 heeft betrekking op:

- uitstellen van betaling die zijn ingetrokken;
- in de periode 2014 tot en met 2016;
- ten aanzien van onder meer kinderopvangtoeslag waartegen bezwaar was gemaakt;
- ten aanzien van deze bezwaarschriften was nog geen uitspraak gedaan;
- voor het intrekken van deze uitstellen van betaling was geen rechtsgrond.

Om klacht 5 te onderzoeken dienen wij de ingetrokken uitstellen van betaling en de rechtsgrond voor deze intrekkingen te identificeren.

Ten aanzien van de rechtsgrond voor het intrekken van een uitstel van betaling staat in het eindrapport 'Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N' (d.d. 16 maart 2021), blijkend uit een juridische analyse van het ministerie van Financiën, dat er een verplichting bestaat om een beëindiging van uitstel van betaling vast te leggen in een beschikking.

Uit klacht 5 blijkt dat ten aanzien van de genoemde bezwaarschriften nog geen uitspraak was gedaan waar uit af te leiden is dat deze beschikking (nog) niet beschikbaar was. De kern van klacht 5 heeft derhalve betrekking op de vraag of voor de ingetrokken uitstellen van betaling op het moment van intrekking een beschikking aanwezig was.

1. Introductie

Conform onze opdrachtbrief hebben wij voorgesteld om voor een bepaalde periode (afhankelijk van beschikbaarheid van data) na te gaan of het mogelijk is om de ingetrokken uitstellen van betaling en beschikkingen te identificeren en om deze te koppelen. Uit deze analyse zal blijken of uitstellen van betaling zijn ingetrokken waarvoor geen beschikking aanwezig was, dan wel of deze zijn ingetrokken vóór de datum waarop deze beschikking aanwezig was.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden was reeds bij aanvang bekend dat mogelijk digitaal onderzoek gedaan moet worden in systemen die niet meer operationeel zijn. Het was derhalve niet duidelijk in hoeverre het mogelijk is om onderzoek te doen in deze systemen. In het vooroverleg is afgesproken dat middels een gefaseerde aanpak een onderzoeksinspanning zal worden gedaan om na te gaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) om de onderzoeksvraag te beantwoorden op basis van de beschikbare en nog toegankelijk te maken data.

1.5 Verrichte werkzaamheden

In deze paragraaf zijn de werkzaamheden toegelicht die in het kader van de diverse fases van het onderzoek zijn verricht.

Fase 1. Oriëntatiefase

Deze fase heeft tot doel vast te stellen of het mogelijk is om middels data-analyse klacht 5 nader te onderzoeken, en valt uiteen in de volgende werkzaamheden:

- het op hoofdlijnen in kaart brengen van het bezwaren- en inningsproces ten behoeve van de uit te voeren data-analyse;
- nagaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) om op basis van data-analyse op de beschikbare en nog toegankelijk te maken data de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Fase 2. Onderzoeksfase

Conform de opdrachtbrief wordt fase 2 alleen gestart voor zover opdrachtgever besluit dat op basis van de uitkomsten van fase 1 voldoende aanleiding bestaat om KPMG daartoe te verzoeken.

De werkzaamheden in deze fase hebben tot doel vast te stellen of uit de analyse feiten blijken zoals beschreven in klacht 5, dan wel op basis van de onderzochte deelwaarneming vast te stellen of er aanleiding is om klacht 5 breder te onderzoeken.

Zoals uit het rapport zal blijken, is het uitvoeren van de in de opdrachtbrief geformuleerde data-analyse niet haalbaar. De redenen hiervoor zijn in het rapport nader toegelicht. De opdrachtgever heeft ons echter verzocht om na te gaan of het haalbaar is een aangepaste data-uitvraag te doen met als doel klacht 5 alsnog (deels) te verifiëren.

In het kader van dit verzoek zijn in de onderzoeksfase de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

1. Nagaan welke mogelijke aanknopingspunten er zijn voor het uitvoeren van een aangepaste analyse. Om deze aanknopingspunten te identificeren is een analyse gedaan op de volgende documenten:
 - een door Melder aangedragen dossier in het kader van zijn klacht;
 - de oorspronkelijke brief van Melder inzake de gecommuniceerde klachten in combinatie met het gespreksverslag met Melder uit de parlementaire enquête;
 - een brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waar ingegaan is op de klacht van Melder.
2. Het uitvoeren van de aangepaste data-analyse op basis van de geïdentificeerde aanknopingspunten, met als doel het verifiëren van klacht 5.

1.6 Aard en beperkingen

Voor een beschrijving van de aard van dit onderzoek en een uiteenzetting van de beperkingen behorend bij deze opdracht, onder andere ten aanzien van de verspreidingskring van dit rapport, verwijzen wij naar Hoofdstuk 6.

1. Introductie

1.7 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- De oriëntatiefase heeft tot doel vast te stellen of het mogelijk is middels data-analyse klacht 5 nader te onderzoeken. Voordat is ingegaan op de vraag of dit mogelijk is, is in Hoofdstuk 2 eerst nadere duiding gegeven aan diverse in de klacht genoemde elementen, waaronder op hoofdlijnen een beschrijving van het bezwaren- en inningsproces. Deze context is noodzakelijk voor het begrip van de in dit rapport beschreven werkzaamheden.
- In Hoofdstuk 3 is beschreven hoe middels een gefaseerde aanpak een onderzoeksinspanning is gedaan om na te gaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) om de onderzoeksvraag te beantwoorden op basis van de beschikbare en nog toegankelijk te maken data.
- In Hoofdstuk 4 is beschreven welke werkzaamheden zijn verricht om aanknopingspunten te identificeren voor een aangepaste data-analyse met als doel klacht 5 te verifiëren.
- In Hoofdstuk 5 zijn de opzet en uitkomsten van de aangepaste data-analyse uiteengezet.
- In Hoofdstuk 6 zijn de in het kader van dit onderzoek verrichte werkzaamheden beschreven, de aard van het onderzoek en de beperkingen ten aanzien van het onderzoek en het gebruik van het rapport.

02

**Context
bezwaren- en
inningsproces**

2. Context bezwaren- en inningsproces

2.1 Introductie

De oriëntatiefase heeft tot doel vast te stellen of het mogelijk is om middels data-analyse klacht 5 te onderzoeken. Voordat is ingegaan op de vraag of dit mogelijk is, is in dit hoofdstuk eerst nadere duiding gegeven aan diverse in de klacht genoemde elementen. Deze context is noodzakelijk voor het begrip van de in dit rapport beschreven werkzaamheden.

Op basis van klacht 5 zijn in dit hoofdstuk de volgende begrippen op hoofdlijnen nader toegelicht:

- een nadere duiding van het begrip toeslagen (§ 2.2);
- aangetekend bezwaar, inclusief het toekennen van uitstel van betaling (§ 2.3);
- het behandelen van het bezwaar, inclusief het intrekken van een uitstel van betaling (§ 2.4).

2.2 Nadere duiding begrip ‘Toeslagen’

Sociale zekerheid is in Nederland het publieke stelsel dat bedoeld is om inkomen en/of verzorging te garanderen voor natuurlijke personen ten tijde van pensioen, ziekte, arbeidsongeschiktheid, overlijden of werkloosheid.

Sociale zekerheid bestaat uit werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen. Het toeslagenstelsel is een sociale voorziening die uitgevoerd wordt voor toeslagen krachtens de Toeslagenwet door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en door de Dienst Toeslagen (te weten kindgebonden budget en huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag). In dit rapport refereert ‘toeslagen’ aan deze laatste categorie, waarbij er geen nader onderscheid gemaakt wordt tussen deze verschillende soorten toeslagen.

2.3 Aangetekend bezwaar en toekennen uitstel van betaling

De Dienst Toeslagen valt binnen de wettelijke kaders van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb bevat de algemene regels voor de verhouding tussen het bestuursorgaan en individuele burgers en bedrijven. Specifiek voor de uitvoering van de wettelijke verplichtingen van de Dienst Toeslagen gelden (aanvullende)

wetten en regels, waaronder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De Awir stelt algemene regels voor de procedure van het aanvragen, wijzigen, toekennen van voorschotten en het definitief toekennen van toeslagen en geeft definities van begrippen die voor alle toeslageregelingen van belang zijn.

Gedurende een toeslagjaar kan het recht op toeslag van een burger geheel of gedeeltelijk komen te vervallen door bijvoorbeeld een inkomenswijziging. In dit geval bestaat de mogelijkheid dat de Dienst Toeslagen een deel van de reeds ontvangen toeslag(en) terugvordert bij de desbetreffende burger. In dergelijke gevallen ontvangt de burger een terugvorderingsbeschikking met een verzoek om het te vorderen bedrag terug te betalen.

Burgers hebben de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen deze terugvorderingsbeschikking. Op hoofdlijnen bestaan drie mogelijke gronden voor bezwaar, te weten:

- i. bezwaar over de hoogte van het inkomen;
- ii. bezwaren op overige grondslag;
- iii. bezwaren op zowel inkomen én overige grondslag.

Wanneer bezwaar is aangetekend, wordt meestal uitstel van betaling verleend in afwachting van de uitspraak op bezwaar. Er zijn uitzonderingen op het verlenen van uitstel van betaling, maar in het kader van de scope van onze opdracht gaan wij hier niet nader op in.

2.4 Behandelen bezwaar inclusief intrekken uitstel van betaling

Deze paragraaf schetst op hoofdlijnen het proces ten aanzien van de behandeling van een bezwaar, met als doel vast te stellen op welke wijze middels data-analyse klacht 5 kan worden geverifieerd. Volledigheidshalve benadrukken wij dat dit een beschrijving is op hoofdlijnen, uitsluitend ten behoeve van voornoemd doel.

In het kader van behandeling van bezwaren is het volgende van belang:

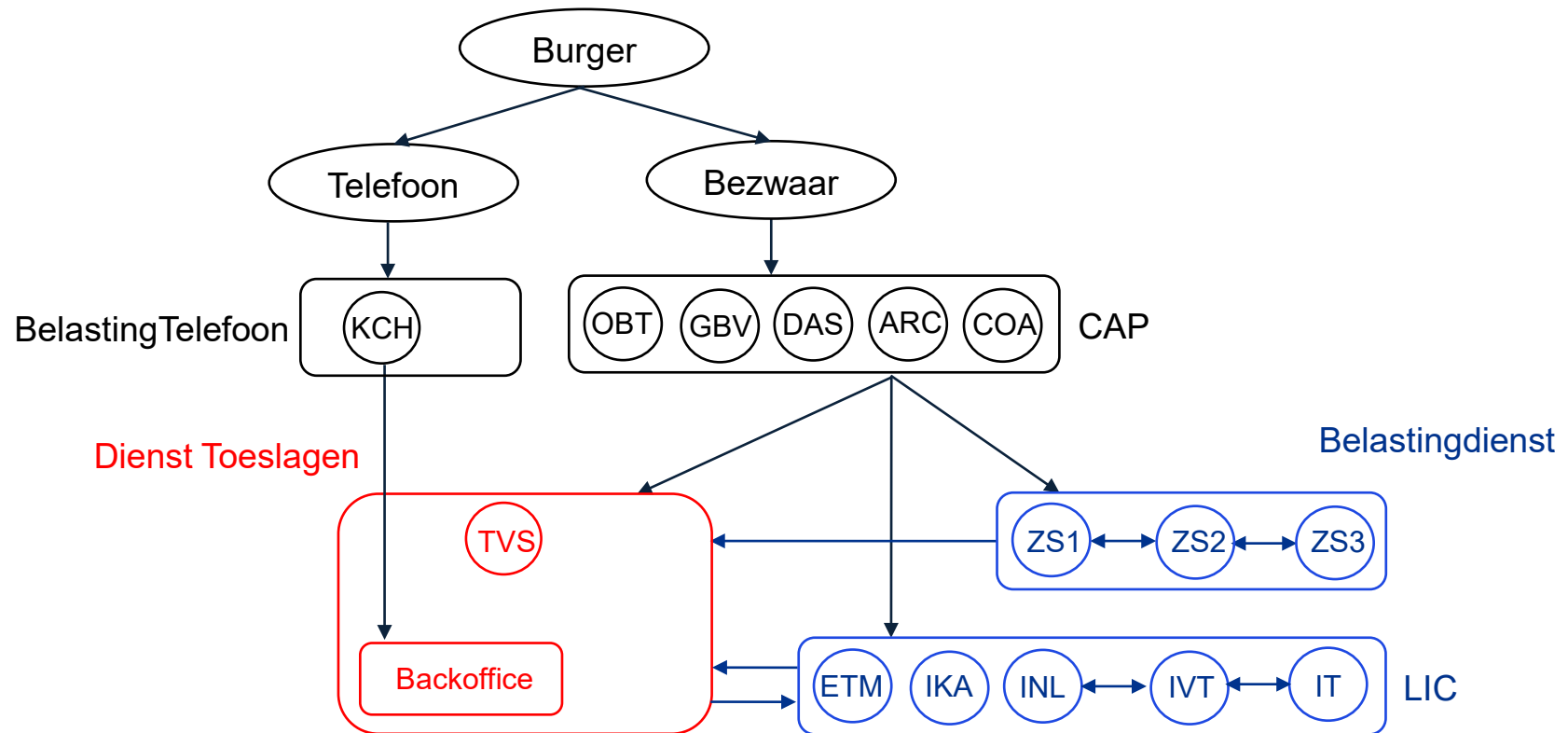
- Bezwaren over de hoogte van het inkomen worden afgehandeld door de Belastingdienst, omdat alleen de Belastingdienst inkomen vaststelt.

2. Context bezwaren- en inningsproces

- Bezwaren op overige grondslag worden afgehandeld door de Dienst Toeslagen.
 - Bezwaren die zowel betrekking hebben op inkomen én overige grondslag worden afgehandeld door zowel de Belastingdienst als de Dienst Toeslagen. Hierbij geeft de Belastingdienst de uitspraak ten aanzien van het door de Belastingdienst behandelde deel van het bezwaar door aan de Dienst Toeslagen.
- In Figuur 1 op de volgende pagina is een vereenvoudigde grafische weergave opgenomen van het in deze paragraaf beschreven proces inzake het afhandelen van een bezwaar:
1. Wanneer een burger bezwaar aantekent tegen een terugvorderingsbeschikking dient dit schriftelijk kenbaar gemaakt te worden. Alle door de Belastingdienst ontvangen bezwaren worden in beginsel centraal verzameld op het Belastingdienstkantoor in Heerlen, bij Centrale Administratieve Processen (hierna: CAP). Het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD) scant de bezwaren.
 2. Het CAP sorteert de scans naar afdeling en registreert het ontvangen bezwaar in OBT (de registratietool voor ontvangen post), de Generieke Bezwaar- en Verzoekvoorziening (GBV), het Digitaal Archief Systeem (DAS) en ARC (het digitaal archief voor onder andere het Landelijk Incasso Centrum (hierna: LIC). Naast deze systemen introduceren wij tevens alvast Centrale Ontvangers Administratie (hierna: COA); dit is het heffingssysteem waarin de Belastingdienst de (terug)betaling als geheel (toeslagen + belastingen) administreert en de basis vormt voor de incasso door het LIC.
 3. Naar aanleiding van de registratie van het bezwaar door het CAP starten drie onafhankelijke processen:
 - a) Het LIC plaatst een stop op de invordering (toekennen uitstel van betaling) waarop het bezwaar betrekking heeft. De systemen via welke deze stop wordt gezet, zijn Enterprise Taks Management (ETM), Inforay Kantoor Applicatie (IKA), Invorderen Lokaal (INL) en IT (Invordering Toeslagen).
 - b) Voor de Dienst Toeslagen wordt er ter behandeling van het bezwaar een werkitem aangemaakt in Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS).
 - c) Voor de Belastingdienst wordt er ter behandeling van het bezwaar een werkitem aangemaakt in de drie zaaksystemen van de Belastingdienst (ZS1, ZS2 en ZS3).
 4. In het kader van de behandeling van het bezwaar identificeren wij de volgende drie generieke processtappen op basis van de procesbeschrijving van de Dienst Toeslagen 'Behandelvoorschrift behandelen Bezwaren' d.d. 8 november 2012, versie 1.1:
 - a) Ontvankelijkheid toetsen. De medewerker selecteert een werkitem om vast te stellen of het daadwerkelijk om een bezwaar gaat en of dit ontvankelijk verklaard kan worden.
 - b) Behandelen bezwaar. De medewerker stelt vast of het bezwaar kennelijk ongegrond, ongegrond of (deels) gegrond is.
 - c) Opstellen beslissing op bezwaar. De medewerker schrijft een beslissing op bezwaar, laat deze controleren door een senior medewerker en sluit het werkitem af.
 5. Wanneer een burger vragen of klachten heeft over (de voortgang van) zijn bezwaar, bestaat de mogelijkheid contact op te nemen met de BelastingTelefoon (ook wel: BelTel). De BelastingTelefoon heeft ter beantwoording van het gesprek bepaalde gegevens tot zijn beschikking in KHC, het klantcontactsysteem, of kan een verzoek doen om nadere informatie of opvolging vragen van het verzoek bij de backoffice.
 6. Ten aanzien van de rechtsgrond voor het intrekken van een uitstel van betaling bestaat de verplichting een beëindiging van uitstel van betaling vast te leggen in een beschikking. Naar aanleiding van de behandeling van het bezwaar door de Dienst Toeslagen en de Belastingdienst genereert de Dienst Toeslagen periodiek een overzicht met beschikkingen waaruit blijkt op welke datum de door het LIC geplaatste stop op de invordering opgeheven dient te worden. Het LIC ontvangt periodiek het voornoemde overzicht en heft op basis daarvan de stop op de invordering op. Naar aanleiding van het opheffen van de stop op invordering wordt de invordering weer opgestart.

2. Context bezwaren- en inningsproces

In onderstaand figuur is een vereenvoudigde grafische weergave opgenomen van het in deze paragraaf beschreven proces en de daarbij betrokken systemen inzake het afhandelen van een bezwaar:



Figuur 1. Grafische weergave bezwarenproces op hoofdlijnen

2. Context bezwaren- en inningsproces

2.5 Opstarten invordering

In de vorige paragraaf is beschreven dat het LIC, naar aanleiding van de registratie van het bezwaar door het CAP, voor het betreffende bezwaar een stop op de invordering plaatst. Op systeemniveau is deze stop aangeduid als een 'UB30' (Uitstel Bezwaar).

Tijdens het onderzoek is aangegeven dat bij de voornoemde stop op een invordering de invorderingsrente doorloopt. Dat wil zeggen dat het terug te betalen bedrag (wanneer het bezwaar wordt afgewezen) oploopt. Dit terwijl de termijn waarbinnen moet worden betaald steeds korter wordt. Op basis van de 'Leidraad Invordering 2008' art. 79.7. is de standaard termijn waarbinnen moet worden betaald 24 maanden na het ontstaan van de vordering.

Als gevolg van het voorgaande is aangegeven dat het van belang is om de burger zo snel mogelijk te informeren wanneer een bezwaar is afgehandeld en, indien van toepassing, de invordering weer op te starten.

03

**Data-analyse
klacht 5**

3. Data-analyse klacht 5

3.1 Aanpak

Om klacht 5 te onderzoeken dienen wij de ingetrokken uitstellen van betaling en de rechtsgrond voor deze intrekkingen te identificeren.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden was reeds bij aanvang van het onderzoek bekend dat het datalandschap van de Belastingdienst complex is en digitaal onderzoek gedaan moest worden in systemen die (mogelijk) niet meer operationeel zijn. Het was derhalve niet duidelijk in hoeverre het mogelijk is om onderzoek te doen in deze systemen. In het vooroverleg is afgesproken dat middels een gefaseerde aanpak een onderzoeksinspanning zal worden gedaan om na te gaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) om de onderzoeksvraag te beantwoorden op basis van de beschikbare en nog toegankelijk te maken data.

Op 30 augustus 2023 hebben wij een data-uitvraag gedaan om:

1. vanuit de systemen van het LIC, ingetrokken uitstellen van betaling te identificeren; en
2. deze te koppelen aan de respectievelijke werkitens in de systemen van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen; om
3. te beoordelen of een uitspraak op het bezwaar beschikbaar was (vastgelegd in een beschikking als rechtsgrond voor de intrekking van het uitstel van betaling).

In de navolgende paragrafen zijn de inzichten beschreven die zijn verkregen tijdens de bovenstaand beschreven werkzaamheden.

3.2 Originele data-uitvraag (30 augustus 2023)

Om klacht 5 te onderzoeken dienen wij de ingetrokken uitstellen van betaling en de rechtsgrond voor deze intrekkingen te identificeren. Ten aanzien van de rechtsgrond voor het intrekken van een uitstel van betaling bestaat een verplichting om een beëindiging van uitstel van betaling vast te leggen in een beschikking. Melder geeft in klacht 5 echter aan dat ten aanzien van de bezwaarschriften nog geen uitspraak was gedaan, waaruit af te leiden is dat voor deze ingetrokken uitstellen van betaling geen beschikking aanwezig was ten tijde van de intrekking.

Om de klacht van Melder te verifiëren, formuleerden wij de volgende data-uitvraag:

- alle bezwaren die betrekking hebben op de regeling toeslagen voor de periode 1 januari 2014 – 31 december 2016 met voor ieder dossier een uniek nummer; datum binnenkomst bezwaar; datum tot aan waar uitstel werd verleend; datum van de beschikking (uitspraak op het bezwaar); datum van intrekken uitstel van betaling (vaak aangeduid als 'dichtboeken' van het bezwaar).

Om de haalbaarheid van deze data-uitvraag te toetsen en verder vorm te geven, hebben wij verschillende gesprekken gevoerd met medewerkers van de Dienst Toeslagen, de Belastingdienst en het LIC (onderdeel van de Belastingdienst). Wij verwijzen naar Hoofdstuk 2 voor een beschrijving op hoofdlijnen inzake:

- het proces rond het intrekken van een uitstel van betalingen;
- in welke systemen registratie van intrekking uitstel van betaling en beschikkingen is vastgelegd en wat de beschikbaarheid van deze systemen is voor data-analyse.

3.2.1 Haalbaarheid opleveren data-uitvraag

Om de data-uitvraag op te leveren dient data opgeleverd te worden uit:

1. de systemen van de Dienst Toeslagen ten aanzien van de afhandeling van het bezwaar dat betrekking heeft op de Dienst Toeslagen;
2. de systemen van de Belastingdienst ten aanzien van de afhandeling van het bezwaar dat betrekking heeft op de Belastingdienst;
3. de systemen van de Belastingdienst inzake de incasso (hierna: de LIC-systemen) en specifiek ten aanzien van de intrekking van het uitstel van betaling.

Op basis van de verrichte werkzaamheden blijkt het volgende ten aanzien van de haalbaarheid van de data-uitvraag:

- Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt de benodigde data uit de systemen van de Dienst Toeslagen beschikbaar te zijn. Er is kennis van het systeemlandschap van de Dienst Toeslagen, en de geldende bewaartermijnen voor de data in deze systemen is lang genoeg om de onderzoekstermijn te dekken.

3. Data-analyse klacht 5

- Op basis van de gevoerde gesprekken lijkt tevens het opleveren van de benodigde data uit de LIC-systemen haalbaar en specifiek ten aanzien van de intrekking van het uitstel van betaling.
- Ten aanzien van de zaaksystemen van de Belastingdienst waarin de behandeling van een bezwaar is vastgelegd, heeft de Belastingdienst aangegeven dat het verkrijgen van de benodigde data niet haalbaar is gebleken:
 - De kennis over de systemen van de Belastingdienst tijdens de onderzoeksperiode is nog maar beperkt aanwezig.
 - Systemen zijn deels uitgefaseerd, waarbij afgesloten zaken niet zijn overgezet naar het daaropvolgende systeem. Kennis van die afgesloten systemen is beperkt aanwezig.
 - De samenhang van de drie zaaksystemen waar de Belastingdienst mee werkt is complex, waarbij de volledigheid van de opgevraagde informatie niet gewaarborgd kan worden.
 - Naar verwachting is een deel van de benodigde data niet meer beschikbaar als gevolg van de gehanteerde bewaartermijn van zeven jaar.

Op basis van de constatering dat het opleveren van de benodigde data uit de zaaksystemen van de Belastingdienst niet haalbaar is, is geconstateerd dat het uitvoeren van de in de opdrachtbrief geformuleerde data-analyse niet haalbaar is. Voor het uitvoeren van de voorgestelde analyse is data benodigd uit de zaaksystemen van de Belastingdienst.

Naar aanleiding van het voorgaande heeft de opdrachtgever verzocht na te gaan of het haalbaar is een aangepaste data-uitvraag te doen om klacht 5 alsnog te verifiëren. Wij verwijzen naar Hoofdstuk 5, waarin is nagegaan welke aanknopingspunten er zijn voor een aangepaste data-uitvraag.

04

**Analyse
aanknopings-
punten**

4. Analyse aanknopingspunten

4.1 Inleiding

Naar aanleiding van de constatering dat het uitvoeren van de in de opdrachtbrief geformuleerde data-analyse niet haalbaar is, heeft de opdrachtgever verzocht na te gaan of het haalbaar is een aangepaste data-uitvraag te doen om klacht 5 alsnog te verifiëren.

In dit hoofdstuk is uiteengezet welke mogelijke aanknopingspunten er zijn voor deze aangepaste analyse. Hiervoor is een nadere analyse gedaan op de volgende documenten:

- een door Melder aangedragen dossier in het kader van zijn klacht;
- de oorspronkelijke brief van Melder inzake de gecommuniceerde klachten in combinatie met het gespreksverslag met Melder uit de parlementaire enquête;
- een brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin ingegaan is op de klacht van Melder.

4.2 Analyse door Melder aangedragen dossier

Opdrachtgever is nagegaan welke dossiers specifiek door Melder zijn genoemd in de communicatie naar aanleiding van zijn klacht en heeft Melder specifiek gevraagd voorbeelden op te leveren die mogelijk als aanknopingspunt kunnen dienen voor nader onderzoek.

Melder heeft naar aanleiding van dit verzoek tijdens het onderzoek gemotiveerd aangegeven bij opdrachtgever waarom het naar zijn mening niet nodig zou moeten zijn dat hij deze voorbeelden aandraagt, maar geeft in een mail van 21 november 2023 uiteindelijk aan bereid te zijn een voorbeeld te delen. Dit betreft een voorbeeld uit één van de twee volledige dossiers die hij tot zijn beschikking zegt te hebben. Uit dit dossier zou volgens Melder blijken dat de Belastingdienst niet Awb-conform heeft gewerkt.

Hiernaast is de door Melder gedeelde schermprint van een telefoon te zien, waarop een deel van een brief van de Belastingdienst zichtbaar is.

Op basis van de aanknopingspunten in deze schermprint, die wegens privacyredenen gelakt zijn, is nagegaan of dit gedeelde voorbeeld betrekking heeft op klacht 5 en mogelijk aanknopingspunten biedt voor nader onderzoek.

Melder heeft desgevraagd bij zijn contactpersoon aangegeven, niet bereid te zijn in het kader van dit onderzoek het andere voorbeeld waarover hij zegt te beschikken te delen.

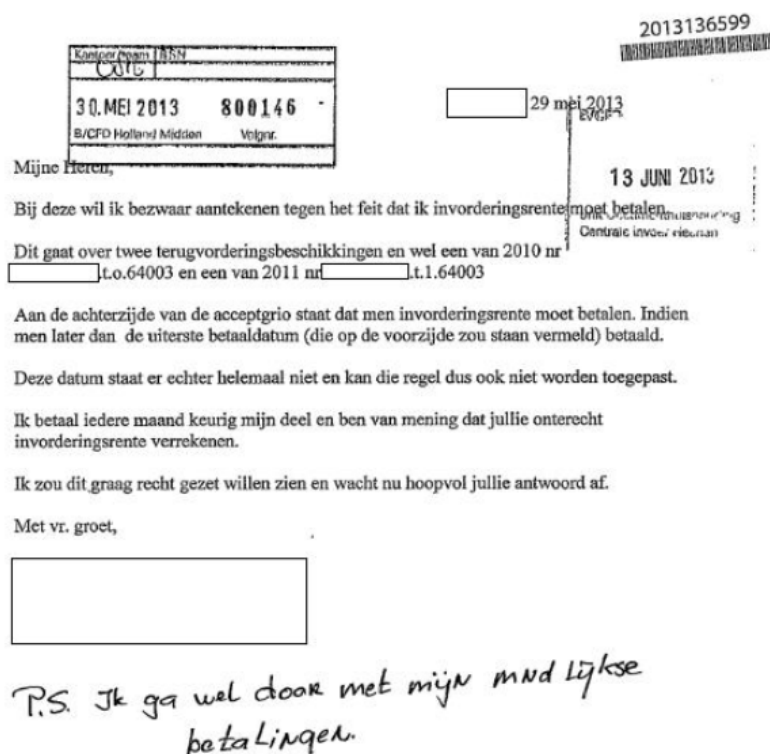


Figuur 2. Door Melder gedeelde schermprint

4. Analyse aanknopingspunten

4.2.1 Analyse dossier

Op basis van de kenmerken uit de door de Melder aangedragen schermprint, heeft opdrachtgever ter verificatie van klacht 5 de relevante documenten van dit dossier opgeleverd. Hieronder is het bezwaar opgenomen, behorend bij het dossier dat zichtbaar was op de door Melder gedeelde schermprint.



Figuur 3. Het bezwaar horende bij het door Melder aangedragen dossier

Hieronder is de reactie zichtbaar van de Belastingdienst op het hiernaast weergegeven bezwaar. De reactie van de Belastingdienst komt overeen met de tekst die gedeeltelijk zichtbaar is in de schermprint.



Figuur 4. Reactie van de Belastingdienst op het bezwaar van het door Melder aangedragen dossier

4.2.2 Relatie dossier met klacht 5

In de mail van Melder is aangegeven dat dit dossier een voorbeeld betreft waarin niet Awb-conform is gewerkt. In het kader van dit onderzoek is nagegaan of dit dossier ook een voorbeeld is van klacht 5, op basis waarvan mogelijk aanknopingspunten te identificeren zijn voor nader onderzoek.

De kern van klacht 5 heeft betrekking op het intrekken van uitstel van betaling zonder rechtsgrond voor deze intrekkingen. Voor het aangedragen dossier is op basis van de beschikbare informatie door opdrachtgever is vastgesteld dat voor het aangedragen dossier géén sprake is geweest van uitstel van betaling. De reden hiervoor lijkt gelegen in de reactie van de Belastingdienst die de kenmerken heeft van een antwoord naar aanleiding van een verzoek om informatie.

In het eerder door KPMG uitgevoerde onderzoek, wat heeft resulterend in het eindrapport 'Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N' (16 maart 2021), is onderzoek gedaan naar een aantal andere klachten van Melder.

4. Analyse aanknopingspunten

In het eerdere onderzoeksrapport is klacht 1 als volgt is geformuleerd:

Klacht 1: Melder stelt dat bezwaarschriften tegen invorderingsrente ten onrechte niet als bezwaar werden behandeld maar als verzoek om informatie. Uit de bezwaarschriften bleek volgens Melder 1 duidelijk dat sprake was van aangetekend bezwaar. De bezwaarschriften werden bij binnenkomst dan ook ingeboekt als bezwaarschrift in het 'bezwaar registratiesysteem' en niet als verzoek om informatie in een ander registratiesysteem. De bezwaarschriften werden desondanks wel als verzoek om informatie afgedaan, om vervolgens als 'afgedaan bezwaarschrift' uit het registratiesysteem te worden uitgeoekt.

Figuur 5. Formulering van Klacht 1 in het KPMG-rapport d.d. 16 maart 2021

Op basis van de kenmerken van het aangedragen dossier lijkt dit dossier betrekking te hebben op klacht 1 in plaats van op klacht 5.

Zoals eerder aangegeven, is in het aangedragen dossier géén sprake geweest van uitstel van betaling en heeft dit derhalve geen betrekking op klacht 5. Voor de bevindingen ten aanzien van klacht 1 verwijzen wij naar het eindrapport 'Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N' (16 maart 2021).

4.2.3 Mogelijke aanknopingspunten specifiek dossier.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat het door Melder aangedragen dossier geen aanknopingspunten biedt om klacht 5 nader te onderzoeken.

4.3 Nadere analyse klacht Melder

4.3.1 Oorspronkelijke brief Melder

In de oorspronkelijke brief van Melder waarin de klachten kenbaar zijn gemaakt (destijds nog niet geïdentificeerd als klacht 5), is ten aanzien van de 40.000 ingetrokken uitstellen van betaling het volgende aangegeven:

"Van de ene dag op de andere zijn 40.000 uitstellen van betaling opgeheven door Belastingdienst Toeslagen, afdeling Heffing, wel te verstaan zonder geldige reden!"

Uit de beschrijving "van de ene dag op de andere" valt af te leiden dat sprake is van een massale actie die middels data-analyse mogelijk te identificeren valt ten behoeve van nader onderzoek.

4.3.2 Verslag van openbaar verhoor

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft op 25 september 2023 Melder gehoord als getuige. De in klacht 5 genoemde 40.000 uitstellen van betaling zijn in diverse vragen en antwoorden aan bod gekomen in het gesprek met de parlementaire enquêtecommissie. In het verslag zijn onder andere de volgende passages opgenomen, waarbij de parlementaire enquêtecommissie de vragen stelt en Melder antwoord geeft. Volledigheidshalve merken wij op dat het volledige verslag openbaar beschikbaar is.

Op pagina 11 en 25 van het verslag is respectievelijk het volgende opgenomen ten aanzien van de 40.000 inetrokken uitstellen van betaling:

Parlementaire enquêtecommissie

Welke gevolgen kon deze werkwijze hebben voor burgers die een bezwaarschrift indienden?

Melder

Dat zie je nu aan wat veel ouders is overkomen. We moeten even terug: het is begonnen met 40.000 uitstellen van betaling die bij de heffing zijn ingetrokken, zonder goed na te trekken of dat wel terecht was. Dat heeft ook in de media gestaan.

Figuur 6. Fragment van pagina 11 uit het interview met Melder

Parlementaire enquêtecommissie

U verwees er al naar, maar ik wil nu met u naar die 40.000 uitstellen van betaling gaan. Die zijn ingetrokken terwijl de bezwaarschriften van de betreffende burgers nog niet waren afgehandeld.

Melder

Dat zijn niet alleen bezwaarschriften. Dat kan van alles zijn. Dat hoeft niet alleen het intrekken van uitstel van bezwaar te zijn. Het kan ook allerlei andere zaken betreffen.

Figuur 7. Fragment van pagina 25 uit het interview met Melder

4. Analyse aanknopingspunten

Op pagina 27 is het volgende opgenomen:

Parlementaire enquêtecommissie

U zei al: ik weet niet precies of het er 40.000 zijn ...

Melder

Die aantallen hebben in de kranten gestaan.

Parlementaire enquêtecommissie

Ja, en baseerde u zich daar ook op? Hoe kwam u ...

Melder

Ja, dus niet op feitelijk onderzoek.

Figuur 8. Fragment van pagina 27 uit het interview met Melder

Uit het verslag van het interview met de parlementaire enquêtecommissie blijken geen nadere aanknopingspunten om de 40.000 ingetrokken uitstellen van betaling nader te duiden. Uit het verslag blijkt wel dat:

1. Melder de in de klacht genoemde 40.000 niet exact kan duiden;
2. de aantallen zijn gebaseerd op aantallen die in de krant hebben gestaan en niet op feitelijk onderzoek;
3. de intrekking van de uitstellen van betaling niet uitsluitend betrekking hoeft te hebben op niet-afgehandelde bezwaarschiften, maar ook andere zaken als aanleiding kan hebben.

4.3.3 Mogelijke aanknopingspunten specifiek dossier.

Uit de oorspronkelijke brief van Melder leiden wij het aanknopingspunt af dat sprake is van een massale actie, die middels data-analyse mogelijk te identificeren valt ten behoeve van nader onderzoek.

Op basis van openbaar bronnenonderzoek hebben wij het krantenbericht, waarin de 40.000 intrekkingen van uitstel van betaling zouden zijn genoemd, niet kunnen identificeren. Dit biedt geen aanknopingspunten voor nader onderzoek.

De opmerking dat de intrekkingen van een uitstel van betaling ook een andere aanleiding zouden kunnen hebben dan een bezwaar, is niet in lijn met klacht 5 en derhalve in het kader van dit onderzoek out of scope.

Uit de oorspronkelijke brief van Melder en het gesprek met de parlementaire enquêtecommissie leiden wij uitsluitend de aanknopingspunten ten aanzien van de massale actie af.

4.4 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Wij hebben kennisgenomen van een brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 29 november 2019 (Vergaderjaar 2019-2020, 31 066), waarin een reactie is opgenomen op de brief waarin Melder zijn klachten heeft geuit. Op de zwartgelakte delen in de brief staat de naam van Melder. In de Figuren 9 en 10 is een kopie opgenomen van de tekst in de brief:

C. Brief van Melder

Een ander belangrijk signaal van onvolkomenheden bij de inning van toeslagen heeft mij bereikt via de brief van de heer [REDACTED] eerder deze maand die ook aan uw Kamer is gestuurd. De heer [REDACTED] schrijft in zijn

brief dat bezwaarschriften tegen invorderingsbeslissingen in de periode waarin hij werkzaam was bij de Toeslagen niet werden behandeld conform de eisen van de Awb. Hij meldt dat bezwaarschriften telefonisch of via een informatiebrief afgedaan zijn zonder dat daarop een gemotiveerde schriftelijke uitspraak met rechtsmiddelenverwijzing volgde. Deze «vereenvoudigde» wijze van afdoening heeft zich inderdaad in enkele honderden gevallen voorgedaan. Dit is niet conform de wettelijke bepalingen en de rechtsbescherming van betrokkenen is hierdoor geschaad. Sinds 1 mei 2015 komt deze praktijk niet meer voor. De personen die met deze werkwijze zijn geconfronteerd kunnen helaas niet meer worden getraceerd in de administratie van de Belastingdienst en kunnen dus niet actief worden benaderd.

Figuur 9. Fragment uit de brief van de staatssecretaris van Financiën

4. Analyse aanknopingspunten

De heer ██████ maakt in zijn brief daarnaast melding van het ten onrechte intrekken van 40.000 uitstellen van betaling in verband met een ingediend bezwaarschrift. Ook dit heb ik laten onderzoeken. Dit signaal wordt als zodanig niet herkend. Wel is uit onderzoek gebleken dat in dezelfde periode circa 40.000 betalingsregelingen in het automatiseringsstelsel een andere code meekregen. Deze interne actie was bedoeld om verrekeningen met eenmalige teruggaven geautomatiseerd te kunnen laten plaatsvinden, terwijl dat tot die tijd handmatig werk vergde. Voor de betrokkenen was deze actie niet zichtbaar en had het geen gevolgen. Het zou kunnen zijn dat de 40.000 die de heer ██████ in zijn brief meldt betrekking heeft op deze actie. Hierover hoop ik meer duidelijkheid te krijgen in mijn gesprek met hem.

Overigens zijn er andere onvolkomenheden geconstateerd die zich in dezelfde periode hebben voorgedaan. Zo zijn er in die periode acties gehouden om achterstanden weg te werken waarbij niet conform wettelijke bepalingen of beleid is gehandeld. Ook leidt een gebrekkige gegevensuitwisseling tussen Toeslagen en de inspecteur soms tot fouten. Het gaat hierbij om de volgende onvolkomenheden:

- a. Als een bezwaarschrift tegen een terugvorderingsbeschikking betrekking heeft op de vaststelling van het inkomen wordt dit bezwaarschrift niet door Toeslagen behandeld, maar door de inspecteur. Door de gebrekkige gegevensuitwisseling tussen Toeslagen en de inspecteur komt het voor dat uitstel van betalingen in die gevallen ten onrechte niet wordt verleend of te snel wordt ingetrokken. In de praktijk kan dit probleem zich nog steeds voordoen. Er wordt momenteel gewerkt aan maatregelen om dit in de toekomst te voorkomen.
- b. Bij acties om de achterstand in de afdoening van bezwaren weg te werken zijn in 2015 en 2016 circa 3.500 te laat ingediende bezwaren zonder nader onderzoek niet-ontvankelijk verklaard. Wel heeft in deze gevallen de mogelijkheid tot het instellen van beroep opengestaan bij de rechter.

Figuur 10. Fragment uit de brief van de staatssecretaris van Financiën

- c. In 2015 en 2016 heeft een schoningsactie plaatsgevonden waarbij langdurig (langer dan 2 jaar) verleende uitstellen van betaling werden ingetrokken. Dit was soms onterecht. Als de betrokkenen zich meldden kregen ze in dat geval opnieuw uitstel van betaling.

Alle hierboven geconstateerde onvolkomenheden zijn in strijd met beleid en/of wet- en regelgeving. De Belastingdienst spant zich tot het uiterste in dat dit in de toekomst niet meer gebeurt.

De opmerkingen van de heer ██████ laten zien dat interne signalen beter moeten worden opgepakt en beoordeeld. Deze signalen moeten worden opgepakt. Dit sluit ook aan bij de brief van de FNV over de cultuur en het onveilige werkklimaat binnen de Belastingdienst. Ik betrek deze signalen over cultuur en veiligheid – samen met het medewerkerstevredenheidsonderzoek – bij de verdere uitwerking van het cultuurprogramma. Investeren in leiderschap en cultuur bij de Belastingdienst is urgent en noodzakelijk.

Om die reden heb ik van «cultuur» een op zichzelf staande pijler gemaakt binnen mijn aanpak «beheerst vernieuwen».⁵ Ik wil dat het cultuurprogramma wordt gedragen door zowel leidinggevend als medewerkers van de Belastingdienst. Het programma wordt herijkt naar aanleiding van de uitkomsten van het externe onderzoek naar de cultuur in de Belastingdienst.

Figuur 11. Fragment uit de brief van de staatssecretaris van Financiën

In de brief zijn diverse opmerkingen gemaakt in relatie tot de klacht van Melder:

4.4.1 Betalingsregelingen omgezet naar andere code

Tijdens een interview met de Algemeen Directeur Centrale Administratieve Processen zijn de in de brief aangehaalde 40.000 omzettingen van de code die zijn gerelateerd aan de betalingsregelingen ook benoemd. In lijn met de brief is aangegeven dat deze actie geen gevolgen had voor de burger.

In de overlegde notulen van een intern overleg d.d. 25 april 2013 is opgenomen dat de voorgestelde omzetting van UB (uitstel bezwaar) naar U (Uitstel) veel voordelen biedt voor invordering toeslagen. Het belangrijkste voordeel dat genoemd is, is het geautomatiseerd afboeken van gebundelde terugvorderingsbeschikkingen. Hierbij is aangegeven dat ongeveer 100.000 individuele terugvorderingsbeschikkingen zijn samengevoegd tot 40.000 gebundelde terugvorderingsbeschikkingen.

4. Analyse aanknopingspunten

In het voornoemde interview is aangegeven dat het veel handmatig werk scheelde als ontvangsten op een per burger gebundelde terugvorderingsbeschikking konden worden geboekt in plaats van op de individuele terugvorderingsbeschikkingen. Hierbij is aangegeven dat dit tevens het tijdigheids- en juistheidsrisico verkleint. Daarnaast is aangegeven dat het in het belang van de burger was dat in de gebundelde terugvorderingsbeschikkingen automatisch eerst afgeboekt werd op de langst openstaande terugvorderingsbeschikking.

Behalve het feit dat zowel in de klacht als bij de situatie ten aanzien van de omzetting sprake is van het aantal 40.000, lijkt de omzetting op basis van het memo en het onderliggende besluit geen betrekking te hebben op klacht 5. Volledigheidshalve merken wij op dat de timing van de omzetting ook valt vóór de tijdsperiode benoemd in klacht 5. Derhalve identificeren wij geen aanknopingspunten ten behoeve van een aangepaste data-uitvraag.

4.4.2 Onvolkomenheden b: te laat ingediende bezwaren

Onvolkomenheid b. uit de brief van de staatssecretaris van Financiën heeft betrekking op het afdoen van te laat ingediende bezwaren. Hierin is specifiek het aantal van circa 3.500 genoemd. Gezien het feit dat dit aantal veel lager is dan het in klacht 5 genoemde aantal van 40.000, is hier geen nader onderzoek naar gedaan en biedt dit geen aanknopingspunten ten behoeve van een aangepaste data-uitvraag.

4.4.3 Onvolkomenheden a/c: gebrekkige gegevensuitwisseling en opschoningsactie

Tijdens de voor dit onderzoek gevoerde interviews is de onder a. beschreven gebrekkige gegevensuitwisseling tevens benoemd.

Tijdens het onderzoek hebben wij navraag gedaan of de genoemde onvolkomenheid a. is gekwantificeerd. In dit kader is een conceptmemo van de Dienst Vaktechniek aan de staatssecretaris van Financiën opgeleverd waarin het volgende is aangegeven en waaruit ook het verband blijkt met het in de brief genoemde onder punt c. Volledigheidshalve merken wij hierbij op dat wij niet hebben kunnen vaststellen of het conceptmemo definitief is gemaakt of is verstuurd.

‘De systeemkoppelingen tussen heffing en inning functioneerden langere tijd niet naar behoren, waardoor bezwaren niet altijd werden gemeld bij inning en de invordering tijdens het bezwaar doorliep. Ook kwam het voor dat reeds afgedane bezwaren niet goed werden afgemeld, waardoor het uitstel van invordering open bleef staan. In 2016 heeft men ervoor gekozen om langdurig openstaand uitstel (> 2 jaar) te ‘schonen’ en weer op invordering te zetten. Het gaat hier maximaal om 13.800 bezwaren. Ondanks zorgvuldige selectie zijn hierbij ook bezwaren die nog wel liepen weer in de invordering terechtgekomen. Bij de BelTel is een instructie geweest om burgers die dit signaleerden direct weer uitstel te verlenen.’

In het conceptmemo is benoemd dat ervoor is gekozen om langdurig openstaand uitstel (>2 jaar) te ‘schonen’ en weer op invordering te zetten. Hierbij is aangegeven dat het maximaal om 13.800 bezwaren gaat.

Tijdens het onderzoek hebben wij navraag gedaan of de data-analyse die ten grondslag heeft gelegen aan de in dit memo genoemde aantal bezwaren nog beschikbaar was. Desgevraagd is aangegeven dat deze analyse niet meer beschikbaar is. Wel hebben wij een memo ontvangen uit november 2015 van de Dienst Toeslagen over hetzelfde onderwerp. In het memo met als onderwerp ‘Besluit behandeling UB30’ is onder de aanleiding het volgende beschreven:

‘Besluitvorming met betrekking tot ongeveer 12.400 openstaande posten met uitstel van betaling, de zogenaamde UB30 voor bezwaar en beroep. De openstaande posten hebben betrekking op alle toeslagenjaren vanaf 2005 en op meerdere jaren van afhandeling. Het totale belang is ongeveer EUR 32 miljoen.

- *Er staan nog ongeveer 2700 UB30 open die te maken hebben met beroepsschriften met een belang van ongeveer EUR 16 miljoen.*
- *Er staan nog ongeveer 5400 UB30 open i.v.m. een bezwaar tegen het vastgestelde inkomen, met een belang van ongeveer EUR 6 miljoen.*
- *Er stonden nog ongeveer 4300 UB30 open i.v.m. een bezwaar tegen andere*

4. Analyse aanknopingspunten

grondslagen, met een belang van ongeveer 10 miljoen. Deze 4300 posten zijn inmiddels afgedaan. Ongeveer 25% van de populatie heeft gereageerd op het weer opstarten van de inning van de toeslagenschuld.

In de bijlage bij dit memo zijn tabellen opgenomen met specifieke bedragen en jaartallen. De cijfers in dit memo staan niet vast. Op een aantal posten wordt, ondanks een UB30, toch geïnd en betaald. Op het moment van uitvoering wordt opnieuw een analyse gemaakt van het gehele bestand.'

In het memo van 2015 is aangegeven dat op het moment van uitvoering opnieuw een analyse wordt gemaakt van het gehele bestand. Alhoewel dit niet met zekerheid is vast te stellen op basis van de beschikbare informatie, zou dit het verschil kunnen verklaren tussen:

- het in het conceptmemo genoemde maximale aantal van 13.800, genoemd in het kader van een besluit in 2016 om openstaand uitstel van langer dan twee jaar te 'schonen'; en
- het in het memo UB30 genoemde aantal van 12.400 samenhangend met lang openstaande posten met uitstel van betaling.

Wij verwijzen naar bijlage B voor het memo 'Besluit behandeling UB30', waarin is beschreven dat aan oninbaar lijden de nodige risico's zijn verbonden en dat derhalve andere opties zijn afgewogen om te komen tot een advies. In het memo is het advies uitgewerkt, toegelicht en gekwantificeerd. Concluderend is het volgende opgenomen ten aanzien van de lang openstaande posten met uitstel van betaling:

- *'Van de 12.400 posten UB30 zijn er 4300 inmiddels afgehandeld (d.w.z. UB30 is opgeheven).*
- *Van de overgebleven 8100 posten zijn er nog 1200 in behandeling.*
- *Van de daarna overgebleven 6900 UB30-posten worden er 2400 alsnog geïnd en 550 oninbaar geleden.*
- *Van de vervolgens overgebleven 3950 posten worden er ongeveer 1400 UB30 opgeheven omdat het toeslagenbelang 0 is.*

- *Voor de dan overblijvende posten, 2550, is bestuurlijk overleg noodzakelijk om tot een oplossing dan wel individuele behandeling te komen.'*

In lijn met voornoemd memo is tijdens het onderzoek opgemerkt dat het LIC signaleerde dat de stop op de inning van sommige invorderingen, op basis van de behandeltermijnen van een bezwaar, langer open bleef staan dan verwacht. Naar aanleiding van deze bevindingen werd naar verluidt door het LIC meerdere malen een overzicht naar de Dienst Toeslagen gestuurd met 'lang' openstaande uitstellen van betaling, met het verzoek uit te zoeken waarom de betreffende uitstellen van betaling 'lang' openstonden. De overzichten met 'lang' openstaande uitstellen van betaling zouden zijn opgeleverd door het queryloket.

Bij het queryloket van het LIC is verzocht te onderzoeken of tijdens de onderzoeksperiode inderdaad sprake is geweest van bovengenoemde query's en of van die query's de beschrijvingen en output nog aanwezig zijn in de administratie van het query/gegevensloket.

Tijdens de gesprekken is aangegeven dat werd herkend dat bovengenoemde query's zijn opgeleverd. Hierbij is echter aangegeven dat deze niet bewaard zijn gebleven of nog te achterhalen zijn. Tijdens het onderzoek is echter bevestigd dat het memo 'Besluit behandeling UB30' het memo is dat de overwegingen en het besluit rond de afhandeling van de lang openstaande posten met uitstel van betaling beschrijft.

4.4.4 Instructie BelastingTelefoon

Tijdens het onderzoek is navraag gedaan of de instructie bij de BelastingTelefoon, die in het memo wordt genoemd en tevens genoemd wordt in klacht 5, nog beschikbaar is. Desgevraagd is door een toenmalige Ketenregisseur Klantinteractie & Service (BelastingTelefoon) aangegeven dat geen historische gegevens beschikbaar zijn ten aanzien van de desbetreffende instructie. De oude instructies worden in de loop der tijd overschreven met de nieuwe instructie. Dit levert derhalve geen nadere aanknopingspunten op om klacht 5 te verifiëren.

4. Analyse aanknopingspunten

4.4.5 Mogelijke aanknopingspunten aangepaste data-analyse

Op basis van de beschikbare informatie blijkt uit dit hoofdstuk dat in relatie tot de klacht inderdaad sprake is geweest van het intrekken van uitstellen van betaling in de periode 2014 tot en met 2016. Uit de beschikbare documentatie blijkt dat dit maximaal 13.800 bezwaren betrof, in plaats van het in de klacht genoemde aantal van 40.000. Uit het memo 'Besluit UB30' blijkt dat opties zijn afgewogen om tot een weloverwogen besluit te komen.

Omdat de volledige onderbouwende analyses ten aanzien van de besluitvorming rond de lang openstaande posten met uitstel van betaling niet meer beschikbaar is, is een aangepaste data-analyse uitgevoerd over de periode 2014 tot en met 2016 (scope dataverzoek vanaf 2012). Het doel van deze analyse is het uitsluiten van 'schoningsacties' binnen de scope van de data-analyse, die betrekking hebben op het intrekken van lang openstaande uitstellen van betaling (langer dan twee jaar), in lijn met het in klacht 5 genoemde aantal.

In lijn met het memo 'Besluit Behandeling UB30' zal de aangepaste data-analyse gebaseerd zijn op de code 'UB30' in de systemen van het LIC.

In het kader van het voorgaande zijn de volgende aanknopingspunten onderkend:

- intrekken van langdurig openstaande uitstellen van betaling (>2 jaar);
- te identificeren in de systemen van het LIC;
- massale aanpak als gevolg van besluitvorming rond UB30-intrekking, waarbij de aantallen in de buurt komen van de in de klacht 5 genoemde 40.000;
- scope analyse 2014-2016 (scope dataverzoek 2012).

Wij verwijzen naar het volgende hoofdstuk voor de beschrijving en uitkomsten van de aangepaste data-uitvraag.

05

Aangepaste data- analyse klacht 5

5. Aangepaste data-analyse klacht 5

5.1 Data-uitvraag - 17 oktober 2023

In het kader van deze opdracht is een data-uitvraag gedaan op de systemen van het LIC. Het doel van deze uitvraag is het identificeren van (een) massale actie(s) waarbij uitstellen van betaling zijn ingetrokken, waarbij het aantal in de buurt komt van de in de klacht 5 genoemde 40.000. Op basis van de geformuleerde aanknopingspunten zal specifiek aandacht worden besteed aan intrekkingen die betrekking hebben op langdurig openstaand uitstel (>2 jaar).

1. Data-analyse uitvoeren op de systemen van het LIC om de ingetrokken uitstellen van betaling te identificeren, in het bijzonder de lang openstaande uitstellen van betaling.
2. Hierbij is het uitgangspunt gehanteerd dat bij een massale aanpak op basis van de periodieke query's en de opvolging daarvan in specifieke periodes een piek zichtbaar zou moeten zijn van het aantal ingetrokken uitstellen van betaling.
3. Indien pieken worden geïdentificeerd, kan gericht nagegaan worden of data beschikbaar is ten aanzien van de rechtsgrond voor de intrekking van het uitstel van betaling. Op deze wijze wordt getracht of het mogelijk is (delen van) klacht 5 te verifiëren.

5.1.1 Data-uitvraag

In het kader van de data-analyse is de volgende data-uitvraag gedaan:

- Alle vorderingen waarop een uitstel van betaling van toepassing is en die betrekking hebben op de regeling Toeslagen voor de periode 01.01.2012 – 31.12.2016, met voor iedere vordering een uniek nummer; datum(s) uitstel(len) van betaling; datum waarop het uitstel van betaling van de vordering werd opgeheven.

Voor de data-uitvraag is de startdatum 2012, omdat de eerste vorderingen die in de onderzoeksperiode (2014 tot 2016) langer dan twee jaar openstaan, in 2012 geopend zijn.

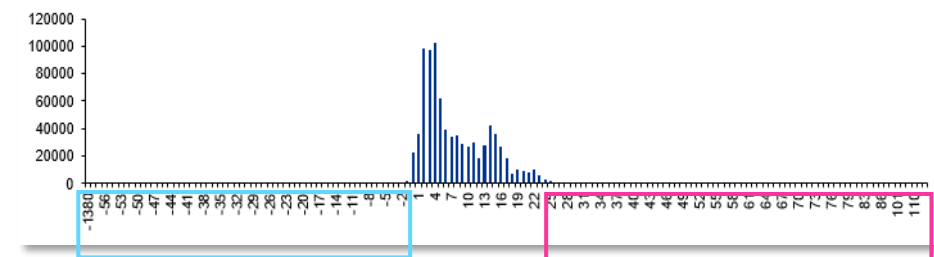
Volledigheidshalve merken wij op dat alle vorderingen met een uitstel van betaling die zijn ontstaan in de onderzoeksperiode, maar waarvan het uitstel van betaling is ingetrokken na de onderzoeksperiode, deel uitmaken van het onderzoek. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld een vordering met een uitstel van betaling die ontstaan is in 2015 en ingetrokken is in 2021, wel deel uitmaakt van de data-uitvraag.

5.2 Dataset 6 november

5.2.1 Validatie dataset

Op 6 november ontvingen wij het eerste resultaat van de data-uitvraag. Onze eerste stap is de volledigheid en validiteit van de data vast te stellen.

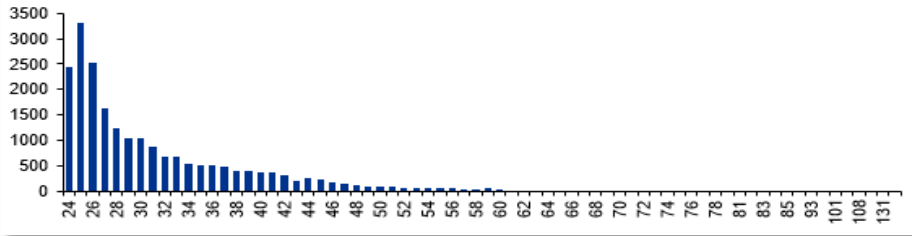
De groepering van de vorderingen naar aantal maanden dat deze openstaan liet het volgende beeld zien :



Figuur 12. Vorderingen, gegroepeerd naar het aantal maanden dat ze uitstaan

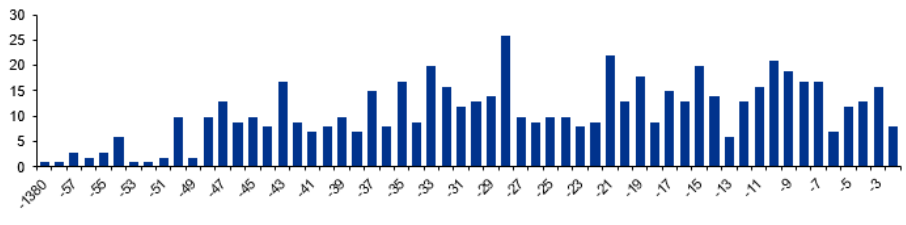
Van de 1.666.388 vorderingen in de dataset stonden 22.018 vorderingen langer open dan 24 maanden (zie het rode kader in Figuur 12). Deze 22.018 vorderingen zijn op de volgende pagina uitvergroot.

5. Aangepaste data-analyse klacht 5



Figuur 13. Vorderingen die langer uitstaan dan 24 maanden

In de dataset zaten op basis van de aangeleverde datums ook 2.696 vorderingen die een negatief aantal maanden openstonden (zie het blauwe kader op de vorige pagina en de figuur hieronder). Dit zou in de praktijk niet mogelijk moeten zijn, naar aanleiding waarvan navraag is gedaan over de juistheid van deze dataset.



Figuur 14. Vorderingen die een negatief aantal maanden uitstaan

Navraag leerde dat het veld in de dataset dat de DAGTEKENING van de beschikking bevatte, tijdens het samenstellen van de dataset telkens werd overschreven door de datum waarop voor het laatst een communicatie naar de burger is gestuurd.

Naast voorgaande constatering is bij het verifiëren van de dataset opgemerkt dat het uit de dataset blijkende aantal vorderingen met een uitstel van betaling van 1.666.388 te hoog leek op basis van het aantal binnenkomende bezwaren per jaar.

5.2.2 Opvragen aangepaste dataset

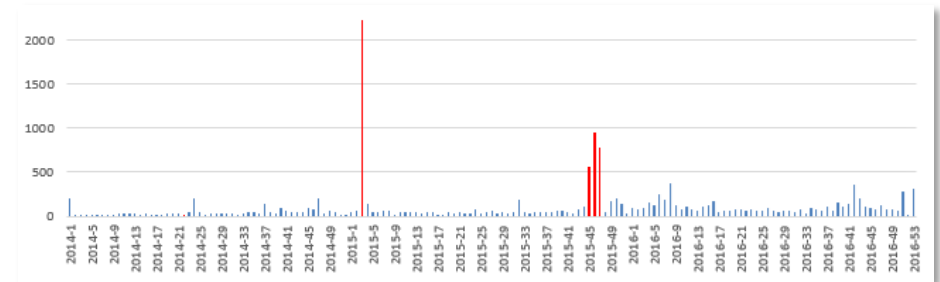
Naar aanleiding van de constatering ten aanzien van de DAGTEKENING hebben wij op 7 november een nieuwe dataset aangevraagd waarin de DAGTEKENING ook werkelijk de datum is waarop de vordering is aangemaakt. Voorts hebben wij, ter volledigheid, ook de datums van alle tussenliggende communicatie aangevraagd ter controle.

5.2.3 Verificatie data op basis van analyse oude dataset

Naar aanleiding van de opmerking ten aanzien van het hoge aantal vorderingen met een uitstel van bezwaar is een nadere analyse gedraaid op de oude dataset om na te gaan of deze leidt tot de identificatie van de juiste dataset.

In de oude dataset is nagegaan of pieken zichtbaar zijn waaruit blijkt dat in specifieke periodes bovengemiddeld veel uitstellen van betaling zijn ingetrokken voor vorderingen die langer dan twee jaar openstonden. Deze analyse liet een aantal pieken zien (in Figuur 15 in rood). Uit deze analyse blijkt reeds dat deze pieken niet hoger zijn dan 2.500 ingetrokken uitstellen van betaling en dat derhalve de in klacht 5 genoemde intrekkingen van uitstellen van betaling niet herkenbaar zijn.

Ter verificatie van de juistheid van de dataset hebben wij uit de geïdentificeerde pieken vijf vorderingen met een uitstel van betaling geselecteerd en verzocht de behandeling van het bezwaar en de grond voor het opheffen van het uitstel van betaling nader te analyseren.



Figuur 15. Aantal uitstellen van betaling dat wordt ingetrokken per kalenderweek

5. Aangepaste data-analyse klacht 5

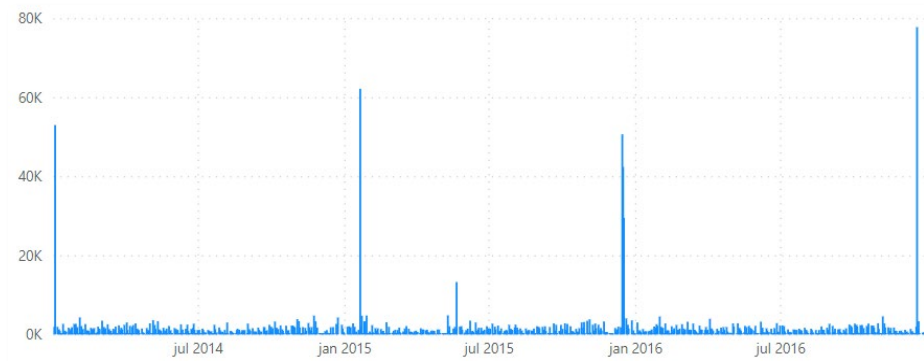
5.3 Dataset 17 november

Voordat wij de uitkomsten ontvingen van de geselecteerde dossiers, ontvingen wij op 17 november de aangepaste dataset. De dataset omvat 1.661.765 vorderingen die als volgt te categoriseren zijn:

1. vorderingen die vóór 01.01.2014 zijn ontstaan (maar ná 2012), waarvan het uitstel van betaling in de onderzoeksperiode is opgeheven;
2. vorderingen die in de onderzoeksperiode zijn ontstaan en waarvan het uitstel van betaling in de onderzoeksperiode is opgeheven;
3. vorderingen die in de onderzoeksperiode zijn ontstaan, maar waarvan het uitstel van betaling pas na de onderzoeksperiode is opgeheven (of nog openstaat).

Figuur 16 laat over de loop van de tijd zien hoeveel uitstellen van betaling in de onderzoeksperiode zijn opgeheven. In dit overzicht zijn alle vorderingen opgenomen waarvoor het uitstel van betaling is opgeheven, dus ook uitstellen van betaling die korter dan twee jaar open hebben gestaan.

Evenals in de vorige dataset is het aantal vorderingen met een uitstel van betaling (1.661.765) hoog in relatie tot het aantal binnenkomende bezwaren per jaar.



Figuur 16. Aantal uitstellen van betaling dat wordt ingetrokken per kalenderweek

5.3.1 Terugkoppeling nadere analyse geselecteerde uitstellen van betaling

Tijdens het uitvoeren van de analyses op de dataset van 17 november werd de terugkoppeling ontvangen van de in de vorige dataset geselecteerde uitstellen van betaling. Hieruit bleek dat op geen van de geselecteerde uitstellen van betaling sprake was van een uitstel van betaling naar aanleiding van een bezwaar.

5.3.2 Data-uitvraag - code uitstel bezwaar (UB30)

Naar aanleiding van bovenstaande constatering is nagegaan waarom de query niet tot het gewenste resultaat leidde. De Belastingdienst heeft hierbij aangegeven dat bij het formuleren van de query ervan uit is gegaan dat de code UB30 (uitstel bezwaar) kon worden gebruikt om de vorderingen te identificeren, waarvan de invordering moest worden uitgesteld naar aanleiding van een ingediend bezwaar.

Bij het uitvoeren van het dossieronderzoek naar aanleiding van de vijf geselecteerde uitstellen van betaling uit de in de data-analyse geïdentificeerde pieken is echter duidelijk geworden dat de code UB30 in het verleden niet uitsluitend is gebruikt voor het uitstellen van de invordering samenhangend met een bezwaar. De code UB30 blijkt ook 'oneigenlijk' gebruikt te zijn om de invordering uit te stellen op basis van een andere aanleiding dan een ingediend bezwaar. Naar wij hebben begrepen werd de UB30 gebruikt om de invordering te staken om onwenselijke effecten voor burgers te voorkomen en gebreken in het systeem te compenseren. Hierbij zijn een aantal voorbeelden gegeven die in het kader van dit onderzoek niet nader zijn geverifieerd:

1. het voorkomen van een verrekening van een terugvordering met een nieuw jaartegoed (omdat de COA het onderscheid niet kende tussen een eenmalig tegoed en een nieuw jaartegoed/voorschot). De opmerking werd hierbij gemaakt dat voornoemde bij het Massaal Automatisch Continueren (MAC-proces) massaal fout ging en daarom gekozen was voor een actie om herstel achteraf te voorkomen;
2. het voorkomen van verrekening verder dan de vastgestelde belastingvrije voet, omdat burgers anders onder het bestaansminimum zouden komen;
3. het voorkomen van ongewenste verrekening bij insolventie.

5. Aangepaste data-analyse klacht 5

Ten aanzien van voorgaande werkwijze is aangegeven dat dit om forse aantallen ging. Dit verklaart het hoge aantal vorderingen met een uitstel van betaling dat op basis van code UB30 in de data-analyse is geïdentificeerd. Deze bevinding verklaart tevens de eerdere opmerking dat het uit de dataset blijkende aantal vorderingen met een uitstel van betaling te hoog leek in relatie tot het aantal binnenkomende bezwaren per jaar.

Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat niet alle op basis van de code UB30 geïdentificeerde vorderingen met een uitstel van betaling samenhangen met een bezwaar. Tijdens de interviews is aangegeven dat met name het voorkomen van een verrekening van een terugvordering met een nieuw jaartegoed (zie voorbeeld 1 oneigenlijk gebruik UB30) rond de jaarwisseling leidt tot een piek in het aantal ingetrokken uitstellen van betaling. Deze ingetrokken uitstellen van betaling werden echter direct in het nieuwe jaar opnieuw toegekend. Alhoewel door de vervuiling van code UB30 niet met zekerheid kan worden bepaald wat ten grondslag ligt aan de patronen die zichtbaar zijn in de data-analyse, zijn de hiervoor beschreven pieken rond jaareinde in Figuur 16 (vorige pagina) duidelijk herkenbaar.

Wij hebben geconstateerd dat de code UB30 zodanig is vervuild dat het niet mogelijk is gebleken op basis van deze code vast te stellen wat de aanleiding was voor de intrekking van het uitstel van betaling. In het kader van dit onderzoek is het als gevolg hiervan niet mogelijk gebleken op basis van deze code de uitstellen van betaling te identificeren die samenhangen met een binnenkomend bezwaar. Deze code omvat meer dan uitsluitend de ingetrokken uitstellen van betaling die samenhangen met bezwaren zoals benoemd in klacht 5, en de dataset is daarmee overvolledig.

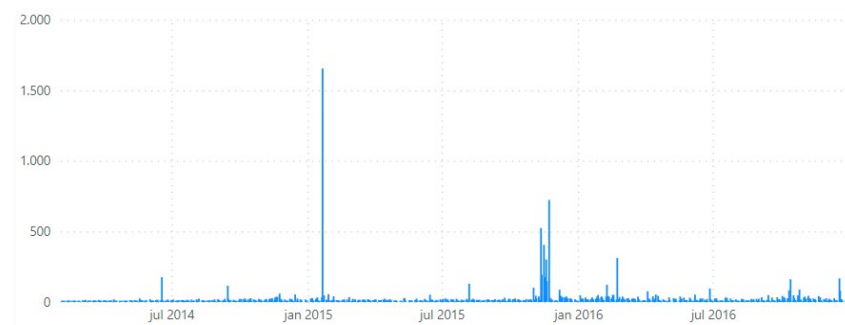
Op basis van de beschikbare informatie en de aan het begin van dit hoofdstuk geformuleerde aanknopingspunten is besloten na te gaan of massale 'schoningsacties' te onderkennen zijn ten aanzien van lang openstaande uitstellen van betaling (langer dan twee jaar). Het doel van deze analyse is uit te sluiten dat binnen de scope van de data-analyse 'schoningsacties' zijn uitgevoerd die in lijn zijn met het in klacht 5 genoemde aantal.

Op basis van de constatering dat de dataset overvolledig is, bestaat het risico dat de geïdentificeerde aantallen te hoog zijn. Echter, wanneer deze overvolledige dataset geen pieken laat zien rond de in de klacht genoemde aantallen, kan op basis hiervan uitgesloten worden dat binnen de scope van de data-analyse 'schoningsacties' zijn

uitgevoerd ten aanzien van langdurig openstaande uitstellen van betaling die samenhangen met het in klacht 5 genoemde aantal.

5.3.3 Analyse intrekking lang openstaand uitstel van betaling (langer dan twee jaar)

De figuur op de volgende pagina geeft in de tijd grafisch de ingetrokken uitstellen van betaling weer die langer dan twee jaar openstonden. Deze analyse laat enkele pieken zien rond januari 2015 en januari 2016; deze pieken hebben echter betrekking op 1.654 ingetrokken uitstellen van betaling.



Figuur 18. Analyse intrekking lang openstaand uitstel van betaling (langer dan 2 jaar)

Op basis van voorgaande analyse kunnen wij uitsluiten dat binnen de scope van de data-analyse 'schoningsacties' zijn uitgevoerd ten aanzien van langdurig openstaande uitstellen van betaling die samenhangen met het in klacht 5 genoemde aantal. Het aantal genoemd in klacht 5 (40.000) komt niet overeen met de geïdentificeerde ingetrokken langdurig uitstaande uitstellen van betaling (1.654).

Het feit dat het in de data-analyse geïdentificeerde aantal ingetrokken uitstellen van betaling (1.654) lager is dan het aantal genoemd in het memo 'Besluit UB30' (12.400) is te verklaren door de afwijkende scope van beide analyses (2012/2016 versus 2005/2015). De uitkomsten van de analyse zijn geen aanleiding te veronderstellen dat de aantallen genoemd in het memo 'Besluit UB30' niet juist zijn en derhalve is er geen aanleiding de scope van de data-analyse uit te breiden.

06

**Verrichte
werkzaamheden,
aard en beperkingen**

6. Verrichte werkzaamheden, aard en beperkingen

In dit hoofdstuk zijn de verrichte werkzaamheden en de aard en beperkingen behorend bij de overeengekomen opdracht beschreven.

6.1 Verrichte werkzaamheden

In de opdracht is overeengekomen middels een gefaseerde aanpak een onderzoeksinspanning te doen om na te gaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) de onderzoeksvraag te beantwoorden op basis van de beschikbare en nog toegankelijk te maken data. Wij verwijzen naar paragraaf 1.4 voor een beschrijving van de aanpak. In deze paragraaf zijn de specifiek verrichte werkzaamheden toegelicht.

6.1.1 Oriëntatiefase

Deze fase heeft tot doel vast te stellen of het mogelijk is middels data-analyse klacht 5 nader te onderzoeken.

1. Het op hoofdlijnen in kaart brengen van het bezwaren- en inningsproces ten behoeve van de uit te voeren data-analyse;

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- introductiegesprek met (Adviseur) Ketenregisseur Inning en Betalingsverkeer (CAP) en Strategisch Adviseur Bureau Directeursorondersteuning (CAP);
- introductiegesprek met Product Owner IKA (CAP Regie & Kwaliteit, team Invordering) en Applicatie Ontwikkeling en Functioneel Beheerder IKA en Product Owner ETM;
- eerste interview met Coördinator Queryloket Toeslagen;
- tweede interview met Coördinator Queryloket Toeslagen;
- kennisgenomen van wettelijke kaders voor zover gerelateerd aan klacht 5, zoals de Awb op relevante onderdelen en de Leidraad Invordering 2008;
- kennisnemen van de e-mailcommunicatie tussen het queryloket en het voormalig Hoofd LIC ten aanzien van het intrekken van uitstellen van betaling van afgehandelde vorderingen.

2. Nagaan in hoeverre het mogelijk is (en proportioneel) om op basis van data-analyse op de beschikbare en nog toegankelijk te maken data de onderzoeksvraag te beantwoorden.

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- interview met Vaktechnisch Coördinator UHT en Toeslagen;
- interview met Coördinator Queryloket Dienst Toeslagen;
- kennisgenomen van de van Melder ontvangen informatie ten aanzien van 'klacht 5', zowel ten tijde van het onderzoek in 2021 als recentelijk.

6.1.2 Onderzoeksfase

Zoals uit het rapport zal blijken, is het niet mogelijk gebleken klacht 5 middels data-analyse te onderzoeken. Ondanks deze uitkomst heeft opdrachtgever ons verzocht de volgende werkzaamheden te verrichten om na te gaan of klacht 5 op basis daarvan nader te duiden is.

3. Verifiëren of uit specifiek door Melder aangedragen dossiers aanknopingspunten blijken op basis waarvan klacht 5 middels data-analyse nader onderzocht kan worden.

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- kennisnemen van de door Melder aangedragen dossiers;
- bij opdrachtgever opvragen en bestuderen van alle beschikbare documenten ten aanzien van dit dossier.

4. Nagaan of de oorspronkelijke brief van Melder inzake de gecommuniceerde klachten in combinatie met het gespreksverslag met Melder uit de parlementaire enquête betrekking heeft op klacht 5.

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- kennisnemen van de brief van Melder en het gespreksverslag met Melder uit de parlementaire enquête;
- zoeken in openbare bronnen naar een krantenbericht waarin de 40.000 intrekkingen van uitstel van betaling zijn genoemd.

6. Verrichte werkzaamheden, aard en beperkingen

5. Nagaan of de opmerkingen uit een brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, betrekking hebben op klacht 5.

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- opmerkingen uit de brief herleid naar notulen van een vergadering van het Bestuursoverleg Invordering Toeslagen;
- opdrachtgever verzocht om de analyse die onderliggend is aan de in de brief genoemde 13.800, te zoeken en te delen;
- queryloket verzocht te zoeken naar de query's die gebruikt zijn om lang openstaande uitstellen van betaling te identificeren en de lijsten die resulteerden uit die query's;
- kennismaken van het conceptmemo van de Dienst Vaktechniek aan de staatssecretaris en het memo 'Besluit UB-30';
- het formuleren van aanknopingspunten ten behoeve van een aangepaste analyse.

6. Het uitvoeren van een initiële en op basis van de geïdentificeerde aanknopingspunten aangepaste data-analyse, met als doel het verifiëren van klacht 5.

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- originele data-uitvraag d.d. 30 augustus 2023 om vanuit systemen van het LIC, ingetrokken uitstellen van betaling te identificeren en deze te koppelen aan de respectievelijke werkitens in de systemen van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen;
- herziene data-uitvraag d.d. 17 oktober 2023 die alleen gegevens opvraagt uit systemen van het LIC. De resulterende dataset werd op 6 november 2023 geleverd;
- een derde data-uitvraag d.d. 7 november 2023 naar aanleiding van datakwaliteitsissues van de dataset die op 6 november geleverd werd;
- een analyse van de datasets van 6 en 17 november.

7. Middels aanvullende interviews verifiëren of de door Melder geformuleerde klacht binnen de organisatie wordt herkend, met als doel aanknopingspunten te identificeren op basis waarvan klacht 5 geverifieerd kan worden.

In het kader van dit onderzoeksdoel zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- interview Ketenregisseur Klantinteractie & Services (KI&S, ook wel BelastingTelefoon);
- interview Beleidsmedewerker Rechtstoepassing Kindertoeslag;
- interview met toenmalig Projectleider Invordering Toeslagen;
- interview met toenmalig Beleidsmedewerker Invordering Toeslagen;
- interview met Algemeen Directeur Centrale Administratieve Processen;
- notulen opgevraagd en doorgenomen van het Besturingsoverleg Invordering Toeslagen.

8. Projectmanagement

In het kader van het onderzoek zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- Bij de uitvoering van het onderzoek heeft wekelijks een formeel overlegmoment met de begeleidingscommissie plaatsgevonden. De commissie bestond uit afgevaardigden vanuit het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen en een afvaardiging van het onderzoeksteam van KPMG.
- Gedurende het onderzoek heeft frequent afstemming plaatsgevonden tussen OIF en KPMG over de voortgang van het onderzoek.
- Tijdens het onderzoek heeft Melder regelmatig informatie aangeleverd die in beschouwing is genomen bij de uitvoering van het onderzoek.
- Van de in dit onderzoek gebruikte materialen heeft KPMG een dossier aangelegd.

6. Verrichte werkzaamheden, aard en beperkingen

9. Rapport

- het opleveren van een conceptrapport d.d. 8 maart 2024;
- het verwerken van de opmerkingen op het conceptrapport;
- het deels herschrijven van het conceptrapport n.a.v. laat ontvangen stukken;
- uitbrengen van een nieuw conceptrapport d.d. 2 april 2024.

6.2 Aard van de opdracht en beperkingen

In deze paragraaf zijn de aard van de opdracht en de beperkingen behorend bij de opdracht beschreven.

6.2.1 Aard van de opdracht

Het door KPMG uitgevoerde onderzoek betreft een overige (advies)opdracht en is te typeren als een feitenonderzoek. Het onderzoek ziet niet toe op het handelen of nalaten van rechtspersonen en/of individuele personen. De aard van de werkzaamheden houdt in dat KPMG geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht verricht. Derhalve verstrekt KPMG geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

De aard van de opdracht brengt met zich mee dat KPMG geen juridisch advies verstrekt en voor zover KPMG gedurende het onderzoek of in het rapport verwijst naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridisch advies.

Het onderzoek is gericht op het rapporteren van feitelijke bevindingen. Het is aan u als opdrachtgever om eventuele conclusies te trekken op basis van de gerapporteerde onderzoeksbevindingen. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt of heeft genomen namens of participeert in enig besluitvormingsproces van uw organisatie.

6.2.2 Beperkingen behorend bij de opdracht

Juistheid en volledigheid informatie

Wij maken voor ons onderzoek gebruik van zowel voor ons beschikbaar gestelde schriftelijke en digitale informatie als mondeling verkregen informatie. De aan ons verstrekte mededelingen zijn verstrekt op basis van vrijwilligheid en in ons onderzoek betrokken met als uitgangspunt dat deze mededelingen niet onjuist of misleidend zijn.

Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in deze beschouwing opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde (schriftelijke en mondelinge) informatie.

Gebruik rapportage

KPMG Advisory N.V. accepteert geen enkele verantwoordelijkheid voor het gebruik van onze werkzaamheden of rapportages voor enig ander doel dan het doel waarvoor de rapportages zijn opgesteld.

Indien de eindrapportage door u wordt verstrekt aan derden en/of openbaar wordt gemaakt op basis van een wettelijk voorschrift of rechterlijke uitspraak zult u ons hierover voorafgaand aan de verstrekking informeren.

Bijlagen

A. Lijst van afkortingen

ARC	Digitaal Archief, onder andere voor het LIC
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
BeITel	BelastingTelefoon
CAP	Centraal Administratieve Processen
COA	Centrale Ontvangers Administratie (systeem voor de registratie van vorderingen en verwerking van betalingen)
DAS	Digitaal Archief Systeem
ETM	Enterprise Taks Management
FroBo	Frontoffice Backoffice-bericht: bericht dat de BelastingTelefoon (Frontoffice) doorgeeft aan een ander organisatieonderdeel van de Belastingdienst (Backoffice)
GBV	Generieke Bezwaar- en Verzoekvoorziening
IKA	Inforay Kantoor Applicatie
INL	Invoering Lokaal (in deze applicatie wordt het proces en de bewaking van de inning van terugvorderingen uitgevoerd)
KCH	Werkitem notitiesysteem van de BelastingTelefoon
MAC	Massaal Automatisch Continueren
IT	Invoering Toeslagen (het invoeringsproces van de vorderingen Toeslagen en het activeren van een betalingsregeling gebeurt via de applicatie IT. Ook als een bezwaar tegen een vordering wordt ingediend bij kantoor Toeslagen, wordt het uitstel verwerkt via IT)
LIC	Landelijk Incasso Centrum
OBT	Registratietool van CAP Heerlen voor ontvangen (post)stukken
TVS	Toeslagen Verstrekkingen Systeem
UB	Uitstel van betaling in verband met bezwaar, beroep heffing of klacht
UB30	Aanvragen uitstel van betaling
UHT	Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

B. Besluit behandeling UB30



Belastingdienst

Belastingdienst/Toeslagen

Datum
3 november 2015
Auteur
T 088 15 50 218
[redacted]@belasting.nl
[redacted]

Afgestemd met

[redacted]
[redacted]
[redacted]

Versienummer

memo Besluit behandeling UB30

Aanleiding

Besluitvorming m.b.t. ongeveer 12.400 openstaande posten met uitstel van betaling, de zogenaamde UB30 voor bezwaar en beroep. De openstaande posten hebben betrekking op alle toeslagjaren vanaf 2005 en op meerdere jaren van afhandeling. Het totale belang is ongeveer €32 miljoen.

- Er staan nog ongeveer 2700 UB30 open die te maken hebben met beroepschriften met een belang van ongeveer €16 miljoen.
- Er staan nog ongeveer 5400 UB30 open i.v.m. een bezwaar tegen het vastgestelde inkomen, met een belang van ongeveer €6 miljoen.
- Er stonden nog ongeveer 4300 UB30 open i.v.m. een bezwaar tegen andere grondslagen, met een belang van ongeveer €10 miljoen. Deze 4300 posten zijn inmiddels afgedaan. Ongeveer 25% van de populatie heeft gereageerd op het weer opstarten van de inning van de toeslagsschuld.

In de bijlage bij dit memo zijn tabellen opgenomen met specifieke bedragen en jaartallen. De cijfers in dit memo staan niet vast. Op een aantal posten wordt, ondanks een UB30, toch geïnd en betaald. Op het moment van uitvoering, wordt opnieuw een analyse gemaakt van het gehele bestand.

Advies:

Omdat aan oninbaarlijden de nodige risico's verbonden zijn (zie toelichting), zijn andere opties afgewogen en komen we tot het volgende advies.

1. UB30 opheffen van ongeveer 1500 posten waarvan een beroepschrift is afgedaan na 01-01-2011, met een belang van ca. €8,2 miljoen. Oninbaarlijden/niet verder bemoedigen van ca. 18 posten waarvan het beroepschrift is afgedaan vóór 01-01-2011. Totaal belang is €86.000.-. Bij niet verder bemoedigen verdwijnt de vordering na 3 jaar uit de COA.
2. T.a.v. de 5400 UB30-posten met een bezwaar tegen het inkomen:
 - Van deze 5400 posten zijn er ongeveer 1400 posten, waarvan het toeslagenbelang nul is. Advies is om deze posten dicht te boeken in BRT (Bezwaar Registratie Tool). Hierdoor wordt de UB30 (het uitstel op bezwaar) opgeheven. Op een eventuele bezwaarbehandeling bij Belastingen heeft het geen invloed.
 - Van de overgebleven 4100 posten met een UB30 en een openstaand bezwaar tegen het inkomen, is er voor ruim 900 posten een beslissing op bezwaar genomen. In deze gevallen kan ook geïnd worden. Daarbij kan wel een publicitair risico optreden omdat sommige bezwaren wel heel lang geleden zijn afgehandeld. Optie zou kunnen zijn deze posten niet in één klap te gaan innen.
 - In 2300 gevallen is het bezwaar wel geregistreerd maar nog niet behandeld (of wel behandeld, maar niet afgemeld in het

Pagina 1 van 5

registratiesysteem). In 800 gevallen is daarnaast het bezwaar ook helemaal niet geregistreerd.

Advies op dit punt is tweeledig:

- Van deze in totaal 3100 posten zijn er ongeveer 550 posten met een belang kleiner dan €200,-. Advies is om voor deze 550 posten met UB30 oninbaar te lijden/niet verder te bemoedigen. In het geval er alsnog met een éénsmalige teruggave of nabetaaling verrekend wordt, worden de publicitaire risico's als gering ingeschat omdat het om kleine bedragen gaat.
- Organiseer een bestuurlijk overleg met Belastingen over de afhandeling van de overgebleven 2550 posten. Ook bij het opheffen van de UB30 zal een groot deel van het werk bij Belastingen terecht komen, maar ligt het publicitaire risico bij Toeslagen. Inschatting is dat het tot ca. 800 klantvragen (frobo's) zal gaan leiden.

Toelichting

Het bovenstaande advies is gebaseerd op een eerste analyse van de UB30-posten. Op grond van die analyse, komen we tot de volgende afwegingen/keuzes:

1. **Beroepschriften:** Overgaan tot het innen van alle posten waarvoor het beroepschrift is afgedaan (ongeveer 1500 gevallen). De rechtbank heeft geoordeeld en BT in een heel aantal gevallen in het gelijk gesteld danwel is het beroep ongegrond verklaard. Dan moet er ook daadwerkelijk geïnd worden. De overige 1200 gevallen zijn nog in behandeling. Beroepszaken waarbij al een uitspraak is gedaan in 2009 en 2010 worden niet meer geïnd. Burgers hebben in deze gevallen wel heel erg lang moeten wachten op de daadwerkelijke inning van hun toeslagsschuld.
2. **Bezwaren tegen het inkomen (blauw):** Vanaf medio 2012 moet Gemeenschappelijke Bezwaar Voorziening (GBV) gebruikt worden. Zodat goed kan worden bijgehouden bij welk onderdeel een bezwaar loopt en of deze is afgehandeld. Ongeveer 2300 posten zijn geregistreerd in dit systeem, maar deze posten zijn nog niet –in ieder geval niet administratief- afgehandeld. 800 posten zijn wel binnengekomen, maar niet geregistreerd in GBV. Deze bezwaren moeten nog getraceerd worden. Deze 3100 posten zullen individueel beoordeeld moeten worden of ze zijn afgedaan. Bijkomende overweging om deze posten individueel te beoordelen, is dat vanaf medio 2016 de oude systemen (vóór TVS) uitgefaseerd zullen worden. De oude posten zullen vanaf dan alleen maar met een ingewikkeld handmatig proces geraadpleegd kunnen worden. Omdat het individuele belang in ongeveer 550 gevallen lager is dan €200,-, is het advies om deze posten oninbaar te lijden. Het risico dat deze posten bij een verrekening worden betrokken is gering en tegelijk is het belang zo klein dat hier geen risico aan verbonden lijkt te zijn. Totaal individueel te beoordelen posten komt dan op ongeveer 2550. Deze beoordelingen zullen door Belastingen moeten worden gedaan. Daarvoor is naar schatting 3 fte nodig. Na deze individuele beoordeling kan ook overwogen worden posten waarbij een beslissing op bezwaar al vóór 2011 is genomen, oninbaar lijden/niet verder te bemoedigen. In ongeveer 900 gevallen kan de UB30 opgeheven worden omdat er al een uitspraak op bezwaar geregistreerd is. In 10 gevallen gaat het om een beslissing op bezwaar van vóór 2011. Overwogen kan worden deze 10 posten oninbaar te lijden. Deze posten vallen buiten de 2550 individueel te beoordelen posten.
3. In 2009 heeft zich een vergelijkbare situatie voorgedaan waarbij UB30-posten lang zijn blijven bestaan. Na de introductie van toeslagen in 2006/2007 is elke aanvraag uitbetaald en werd er achteraf gecontroleerd. Daarna is het te veel uitbetaalde teruggevorderd. Vorderingen toen waren in de regel niet veel ouder dan 2 jaar. Nu kan het gaan om vorderingen die 4-5-6 jaar oud zijn en waarvan een bezwaar of beroep al kan zijn

2

B. Besluit behandeling UB30

behandeld. Dat maakt het ook weer kwetsbaar. Een burger kan dan bijv. 5 jaar nadat zijn bezwaar is afgewezen bij intrekking van de UB30 alsnog geconfronteerd worden met een terugvordering of een automatische verrekening.

4. De inzet nu is hetzelfde als in 2009. Alles innen (inclusief communicatie richting de betrokken burgers), m.u.v. 550 vorderingen waarbij het toeslagenbelang kleiner is dan €200,-. Deze posten worden oninbaar geleden en worden alsnog verrekend bij een nabetaling of een eenmalige belastingteruggave.
5. Met B/CA worden afspraken gemaakt over afloop interne controles, waardoor het probleem in de toekomst vermeden wordt. Geconstateerd kan worden dat de openstaande posten vooral betrekking hebben op 2012 (datum laatste beschikking). Daarna en daarvoor gaat het om aanzienlijk minder openstaande UB30-posten.
6. Geconcludeerd wordt:
 - Van de 12.400 posten UB30 zijn er 4300 inmiddels afgehandeld (d.w.z. UB30 is opgeheven).
 - Van de overgebleven 8100 posten zijn er nog 1200 in behandeling.
 - Van de daarna overgebleven 6900 UB30 posten, worden er 2400 alsnog geïnd en 550 oninbaargeleden.
 - Van de vervolgens overgebleven 3950 posten, worden er ongeveer 1400 UB30 opgeheven omdat het toeslagenbelang 0 is.
 - Voor de dan overblijvende posten, 2550, is bestuurlijk overleg noodzakelijk om tot een oplossing danwel individuele behandeling te komen.

Oninbaarlijden

- o Er ontstaat een kwetsbaarheid in het systeem als oude posten, zoals hier voorgesteld, oninbaar worden geleden. In het geval een post oninbaar/niet verder bemoeilijken is geleden, wordt bij een eenmalige belastingteruggave of een nabetaling alsnog 3 jaar lang verrekend met de oninbaar geleden toeslagsschuld. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat als niet voor "niet verder bemoeilijken" één van de categorieën oninbaarlijden wordt gekozen, oninbaar geleden posten veiliggesteld moeten worden met de jaarovergang. Als dat niet gebeurt werkt het systeem zo dat op de dag dat de tegoeden voor een nieuw toeslagjaar worden klaargezet nieuwe voorschotten worden verrekend met alle bestaande toeslagsschulden, ook de oninbaar geleden bedragen. Burgers (met oude vorderingen) worden dan alsnog geconfronteerd met de schuld waarvan ze in de veronderstelling zijn dat ze daar nog steeds uitstel van betaling voor hebben of anderszins afgedaan was omdat ze al jarenlang niets meer gehoord hebben.
- o Optie om dit probleem structureel op te lossen is om voor al deze posten, B/CA te verzoeken om een bestandscorrectie zodat de vordering uit de systemen verdwijnt. Maar dat zou een forse extra inzet vergen van B/CA. Het voordeel van bestandscorrectie is dat vorderingen helemaal uit de boeken worden gehaald en burgers niet meer geconfronteerd worden met zeer oude schulden.

3

Bijlage

Schematische weergave aantallen.

M.b.t. beroepschriften:

Soort	Aantal	Som actueel open
Beroepschrift	2674	€ 15.841.470,62
Jaar ontvangst		
2006	1	€ 9.211,00
2008	9	€ 10.877,00
2009	48	€ 385.728,79
2010	127	€ 566.520,96
2011	158	€ 975.587,72
2012	574	€ 4.149.036,21
2013	827	€ 4.088.318,73
2014	930	€ 5.656.190,21
Eindtotaal	2674	€ 15.841.470,62

M.b.t. bezwaarschriften inkomen (blauw):

Soort	Aantal	Som actueel open
Blauw bezwaar	5413	€ 6.306.450,88
Jaar ontvangst Toeslagen		
2006	2	€ 867,00
2007	16	€ 7.134,00
2008	82	€ 70.898,95
2009	49	€ 51.944,00
2010	46	€ 42.805,00
2011	1396	€ 1.081.577,16
2012	1826	€ 1.579.320,11
2013	1996	€ 3.471.904,66
Eindtotaal	5413	€ 6.306.450,88

M.b.t. bezwaarschriften grondslagen (rood):

Soort	Aantal	Som actueel open
Bezwaar en blokkade	4246	€ 10.059.717,46
Jaar afgedaan		
Onbekend	155	€ 95.886,00
2005	1	€ 1.153,00
2006	3	€ 5.834,00
2007	4	€ 932,00
2008	17	€ 11.074,00
2009	16	€ 42.310,00
2010	23	€ 62.866,00
2011	505	€ 824.628,33

4

B. Besluit behandeling UB30

2012	2426	€ 6.159.627,20
2013	819	€ 1.756.749,77
2014	122	€ 257.421,80
2015	155	€ 841.235,36
Eindtotaal	4246	€ 10.059.717,46

5



kpmg.com/socialmedia

© 2024 KPMG Advisory 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 Confidential