To: Diepstraten, F (Frances) (MT)[Diepstraten]
Cc: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)[Uijlenbroek]
From: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)
Sent: Sun 10/6/2019 9:36:55 PM
Importance: Normal
Subject: gesprekken
MAIL_RECEIVED: Sun 10/6/2019 9:36:56 PM
Bevindingen over het MT Fraude.docx

Ha Frances,

Eerst even alleen naar jouw. Zie bijgaand de rode draad uit de gesprekken. Graag reactie.

Groet,

Jaap

prof. dr. J.J.M. (Jaap) Uijlenbroek

Directeur-generaal Belastingdienst

Ministerie van Financiën

.....

Korte Voorhout 7 | 2511 CW | Den Haag | Kamer

Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag

.....

T 070 Uijlenbroek

Uijlenbroek

Secretariaat: Secretariaat DG

.....

Bevindingen over het MT Fraude

Jaap Uijlenbroek en Frances Diepstraten, 6 oktober 2019

1. Inleiding

Het MT Fraude kwam voor het eerst bijeen op mei 2013 en vergaderde min of meer maandelijks tot en met januari 2015. Van het MT Fraude vond verslaglegging plaats. In aanvulling op de verslaglegging bestaat behoefte om van de toenmalige MT Fraude-leden nadere inkleuring te krijgen over de werking van het MT Fraude. Daartoe hebben de DG en de pDG gesprekken gevoerd met zes voormalige leden die nog werkzaam zijn bij de Belastingdienst. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan betrokkene zijn voorgelegd ter becommentariëring en vaststelling.

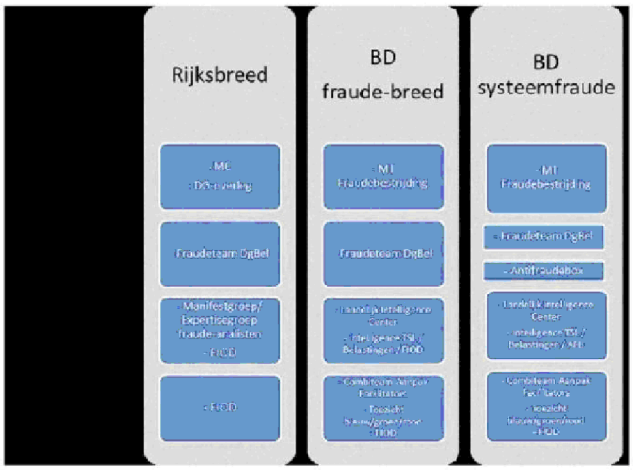
Hieronder is de rode draad uit de gesprekken opgenomen waarbij tevens gebruik is gemaakt van documenten ter nadere inkleuring/toetsing van hetgeen werd gesteld.

2. Aanleiding oprichting MT Fraude

Directe aanleiding voor het oprichten van het MT Fraude lag in een aantal fraude zaken die zich toen hadden voorgedaan en veel politieke en publicitaire aandacht kreeg. De Bulgarenfraude wordt daarbij het meest genoemd maar ook de digid-fraude die in Groningen speelde. Daarnaast waren er signalen over systeemfraude o.a. vanuit de FIOD. Vanuit een breder perspectief bezien is het MT Fraude in het leven geroepen omdat bij Toeslagen onvoldoende aandacht was voor (systeem) fraudebestrijding. Toen toeslagen startte bij de Belastingdienst was alle aandacht gericht op het tijdig uitkeren van de toeslag om te voorkomen dat huishoudens die afhankelijk zijn van toeslaggelden in de problemen kwamen. Pas later is aandacht geschonken aan het houden van toezicht daarop en in een nog latere fase is de fraudebestrijding in beeld gekomen. Dit bredere perspectief is ook verwoord in richting de kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33754, nr. 3) waarin verwoord is dat "vanaf 2012 is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om met geautomatiseerde ondersteuning ook toezicht uit te oefenen in de voorschotfase van het toeslagproces" (pg. 3).

3. Positionering MT Fraude

Ten tijde van de start van het MT Fraude was het hoogste besluitvormende gremium in de Belastingdienst het MT Belastingdienst. Het MT Fraude werd als verbijzonderd MT in het leven geroepen omdat in het reguliere MT Belastingdienst onvoldoende aandacht aan de fraudebestrijding kon worden gegeven (zie ook MT Belastingdienst 6 mei 2013 agendapunt 3 maatregelen Fraude). De oprichting van het MT Fraude vond min of meer tegelijkertijd met de Ministeriële Commissie Fraude plaats. Waar het MT Fraude voor het eerst in mei 2013 bijeen kwam, kwam de Ministeriële Commissie Fraude voor het eerst in juni 2013 bijeen. De DG Belastingdienst was lid van het ambtelijk voorbereidend DG-overleg van de Ministeriële Commissie Fraude. Het DG-overleg werd voorbereid door een afdelingshoofdenoverleg. De (inter)departementale overlegstructuur is in een presentatie aan de toenmalig staatssecretaris gepresenteerd en onderstaande weergave is afkomstig uit die presentatie.



4. Werking MT Fraude

In de gevoerde gesprekken lopen de meningen uiteen over de beslissingsbevoegdheid van het MT Fraude, variërend van een overleg dat coördinerend was met als doel verbinding te leggen tussen de diverse initiatieven in de Belastingdienst, tot een overleg dat werkte onder het regime "de DG beslist gehoord het MT Fraude' met alle bevoegdheden van de DG. Daarbij lopen de meningen in de gesprekken uiteen over of en in welke mate de besluiten in het MT Fraude werden herbevestigd in het MT Belastingdienst. Nadere analyse van de verslagen MT Belastingdienst laten zien dat … <deze actie nog doen>.

Uit de gesprekken blijkt dat het MT Fraude vooral initiatieven nam om de Belastingdienst brede fraudebestrijding meer gestructureerd op te zetten. De meeste aandacht ging daarbij uit naar het bij elkaar brengen van de vele fraudebestrijdingsinitiatieven in de Belastingdienst alsmede het ontwikkelen van een nieuwe aanpak die gericht was op systeemfraudebestrijding. Individuele casuïstiek werd niet besproken in het MT Fraude, hooguit ter illustratie van een fenomeen waar dan een meer fundamentele aanpak op ontwikkeld diende te worden.

Besluitvorming in het MT Fraude was weinig expliciet blijkt uit de gesprekken en op de gemaakte afspraken vond maar beperkte voortgangsbewaking plaats. Leden van het MT Fraude werden geacht de besproken aanpak zelf door te vertalen naar hun eigen organisatieonderdeel. Er vond weinig tot geen voortgangsbewaking plaats op de gemaakte afspraken.

In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat de check en balances toen minder expliciet waren geregeld. De toenmalig directeur fiscale zaken heeft slechts een enkele keer deelgenomen aan het MT Fraude in de veronderstelling dat de echte beslissingen in het MT Belastingdienst werden genomen. Verder had Toeslagen in die tijd van een eigen vaktechnische ondersteuning waarbij vrijwel geen verbinding was met de vaktechnische en juridische kennis van de Belastingdienst.

5. Balans tussen Fraudebestrijding en dienstverlening en het stopzetten van het voorschot

Het thema 'balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening' is meermaals besproken in het MT Fraude is gemeld in de gesprekken. Dit blijkt ook uit de verslagen van het MT Fraude waarin het enkele keren terug komt. Direct bij de start van het MT Fraude is hier ook al sprake van blijkens het verslag van 28 mei 2013 waarin het volgende is opgenomen: "De goeden zullen meer onder de kwaden gaan lijden. Maar het moet wel zoveel als mogelijk voorkomen worden". Ook in het verslag van 30 september 2013 komt het aan de orde: "ziet geen tegenstelling maar een balans tussen dienstverlening en fraudeaanpak omdat dit beide onderdelen zijn van dezelfde instrumentenmix die gedifferentieerd ingezet moet worden" waarbij overigens ook wordt

geconcludeerd dat "De discussie over dienstverlening versus fraude zijn we voorbij: het gaat om wat je van klanten weet, hoe we ons werk organiseren, ook samenwerking met andere instellingen komt terug."

Sprekers verwijzen in dit verband ook naar het politieke debat. Het thema is ook besproken in de Ministeriele Commissie Fraude blijkens de stukken die daarin zijn gewisseld over de rijksbrede aanpak fraude. Het is ook in politieke zin onderwerp van debat geweest. De kamerbrief van 13 mei 2013 (Vergaderjaar 2012-2013, 17050 nr. 435) verwijst hier ook naar waarbij overigens ook wordt verwezen naar de aard van het toeslagensysteem met bevoorschotting op basis van vertrouwen (pg. 2). In de brief wordt een verschuiving naar mee fraudebestrijding aangekondigd inclusief de bijbehorende maatregelen zoals 'geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico' (pg. 4) waarbij aangegeven is dat de aanvragers dan naar de balie moeten komen om relevante bewijsstukken te overleggen inclusief het 'no show, no money' principe.

In de memorie van toelichting bij wijzingen van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en de fiscaliteit (vergaderjaar 2013-2014, 33754, nr. 3) wordt ook ingegaan op de balans tussen fraude en dienstverlening. Daarin wordt gesteld dat "Het Kabinet is echter van mening dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden, die in aantal slechts een kleine minderheid vormen. Daarom is getracht om de antifraudemaatregelen zo specifiek mogelijk te richten op de fraudeurs." (pg. 2).

Ook in het debat met de Tweede Kamer is deze spanning aan de orde geweest. De toenmalige staatsecretaris heeft in het debat (handelingen BP 2014, 13 nov) aangegeven dat "De balans tussen dienstverlening en voorschotten verstrekken moet weer in evenwicht worden gebracht. Fraude bestendigheid moet een veel nadrukkelijkere rol krijgen. Ik meende dat de Kamer Kamerbreed die notie deelde. Wij nemen niemand het recht op een toeslag af. Wij nemen geen recht op een uitkering af, maar als er echt een luchtje aan zit, als er echt frauderisico's zijn, geven wij wat mij betreft geen voorschotten meer. Om die reden ontraadt ik dit amendement." <actie: uitzoeken of het amendement is aangenomen of niet>

Het stopzetten was blijkbaar een gangbare maatregel bij fraudevermoeden of het niet aanleveren van relevante bewijsstukken. In het MT Fraude is de rapportage "Effectonderzoek handhaving toeslagen (versie 1.1, 31 januari 2014, definitief) besproken waarin het stoppen van de bevoorschotting meermaals wordt genoemd inclusief de aantallen hoe vaak (zie bijv. pg. 18 van 30 waarin over 2012 over 43.000 gestopte voorschotten wordt gesproken en voor 2013 over 36.000 gestopte voorschotten).

6. Werking van CAF

Het CAF was sinds de oprichting <wanneer was dat> gepositioneerd onder de toenmalig directeir Belastingen (deze functie bestaat niet meer in de topstructuur van de Belastingdienst. Het CAF team werd door de directeur Belastingen aangestuurd en was gericht op het aanpakken van facilitators. De signalen die leidden tot actie van CAF kwamen uit de hele Belastingdienst en met name uit blauw of vanuit de antifraudebox. Naar aanleiding van deze signalen ging het CAF onderzoek instellen. Wanneer dat ging over Toeslagen dan kwam CAF bij Toeslagen op de lijn en dan met name bij de contactpersonen CAF binnen Toeslagen. Ten aanzien van Toeslagen gold dat CAF dan ook het veldwerk deed omdat Toeslagen geen eigen buitendienst had.

De overgang van de verdere afhandeling van CAF naar Toeslagen was diffuus. Er waren bepaalde mensen binnen Toeslagen aanspreekpunt voor CAF. Binnen Toeslagen ontbrak op dat moment de infrastructuur waardoor duidelijk had kunnen zijn wanneer de afhandeling over ging van CAF naar Toeslagen. Onder druk van de Bulgarenfraude is een businesscase opgesteld om geld te kunnen inzetten voor fraudebestrijding. Door de gelden die hierdoor beschikbaar kwamen konden binnen Toeslagen teams opgezet worden die aan de slag gingen met de afhandeling van fraudezaken. Doordat de teams binnen Toeslagen nog in opbouw waren was er ook geen afgebakend overdrachtsmoment van CAF naar Toeslagen.

Het CAF team had als doel de fraude op te sporen en dan vooral de facilitators daarachter. Uit het verslag van het MT Fraude van 3 februari 2014 wordt daarbij aangegeven dat het CAF-team de grenzen daarbij opzoeken. In de gesprekken wordt daarover aangegeven dat de organisatie een sterke focus had op dienstverlening en weinig op fraudebestrijding en dat daarom wellicht een

scherpe formulering is gezocht om duidelijk te maken dat de bakens verzet moesten worden richting fraudebestrijding.

<actie: verslag van 3 feb 2014: gaat dat over de [redacted] casus inclusief het stopzetten>

7. Politieke afstemming met de staatssecretaris

In de gesprekken is aangegeven dat met de staatssecretaris herhaaldelijk overleg is geweest over de fraudeaanpak. Daarbij wordt in de gesprekken verwezen naar concrete bijeenkomsten en presentaties die zouden zijn gegeven. Ook in de verslagen van het MT Fraude wordt daarnaar verwezen. Op de vraag waarom er zo weinig nota's liggen wordt aangegeven dat de communicatie met de staatssecretaris via toenmalig DGBel en de DG verliep, men er zelf weinig zicht op had en dat in die tijd er een informele werkwijze wijze was. Daarbij wordt in de gesprekken ook verwezen naar de constatering die de Commissie Onderzoek Belastingdienst in januari 2017 heeft getrokken.