

To: Gelder, JH (Han) van (pSG) [redacted] Gelder
From: [redacted] (BOA/Advies)
Sent: Wed 10/16/2019 7:31:44 PM
Importance: Normal
Subject: FW: CAF 11 15 oktober 2019 met opm
MAIL_RECEIVED: Wed 10/16/2019 7:31:45 PM
[CAF 11 15 oktober 2019 met opm 17_51 \(002\) BOA.docx](#)

Ha Han, zie hier onze comments op conceptbrief.

Van: [redacted] (BOA/Advies)
Verzonden: woensdag 16 oktober 2019 19:21
Aan: [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>
CC: [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>
Onderwerp: FW: CAF 11 15 oktober 2019 met opm

Ha [redacted],

Eerste punten die wij bij de conceptbrief hadden :

- Perspectief ouders moet nadrukkelijk naar voren komen: de kern is een oplossing voor hen en daar hadden we Donner voor nodig. Brief moet daar ook mee starten. De huidige volgorde – eerst pagina's hoe is het zo gekomen en pas aan het einde de oplossingen – helpt niet. Mijn advies is dat in volgorde om te draaien. Alternatief is volgorde zo te laten maar enkel oplossing ouders wel aan begin te noemen.
- De brief is nu al heel lijvig, daar komt Donner en overig (onderzoek, eventueel verdere aanpak) nog bij. Het zou een optie kunnen zijn om een heel uitgebreide analyse Wob en overige info in een bijlage te vatten en de kern daarvan in de brief.
- De acties die we doen bij Toeslagen moet echt heel erg concreet worden en we moeten ook kunnen leveren. Het antwoord op kan dit niet meer voorkomen moet zijn: daar heb ik alles aan gedaan. Daar lijkt het nu nog niet op. Ons valt bijvoorbeeld op deze passage "In 2020 zullen concrete stappen worden gezet om het informatiebeheer binnen Toeslagen te verbeteren waardoor de volledigheid en tijdigheid van oplevering van gegevens kan worden gegarandeerd.". Dit hebben we al een jaar geleden (11 oktober 2018 in kamerbrief) als verbetermaatregel aangekondigd. Dan moeten we daar toch concrete stappen kunnen laten zien.
- Etnisch profileren wordt nu koud gedropt als een voorbeeld in de Wob. Dit vergt context, een oordeel, verwijzing AP en wat we ermee doen.
- Er staan scherpe woorden in over uitvoering, maar ook systeem krijgt stevige veeg uit de pan. Door daarmee te beginnen lijkt het of we schuld eerst buiten onszelf neerleggen. Denk ook niet dat SZW hier zo in meegaat. Daarnaast is in dit concept de balans in context fraudebestrijding scheef, want zo zwaar aangezet, want BD 'doet alleen maar wat wordt gevraagd'. Dat is risicovol.
- Wat is er echt anders of aanvullend ten opzichte van 11 juni brief. Daar moeten we heel helder in zijn.
- Passages die verwijzen naar beleid etc, moeten onderbouwd worden met behandeling Kamer of andere verwijzing kamerstukken. Nu staan er soms stevige conclusies waarvan we de oorsprong niet kennen.
- Bredere weging Wob wordt nu doorgescreven naar december want ADR. Eerder hebben we TK toegezegd dat die weging deels na ADR komt en deels nu. Hoe gaan we daarmee om. Kunnen we zonder oordeel ADR als wat concluderen? Expliciet te wegen.

Kortom, er zit nog te weinig inhoudelijke richting in de brief op een aantal cruciale onderdelen. Voor Donner begrijpelijk. Voor de overige punten is echt scherpere nodig, zodat hier goed aan geschreven kan worden gezien het krappe tijdsplan.

Groet [redacted] en [redacted]

Van: [redacted] (BOA/Advies)

Verzonden: woensdag 16 oktober 2019 11:28

Aan: [redacted] (COMM) <[redacted]>; [redacted] (DJZ/PUBLIEK) <[redacted]>;
[redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; Cleyndert
<[redacted]>; Cleyndert <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; 'Bert Wiersema'
<[redacted]>; Wiersema <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>;
([redacted]) (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted] <[redacted]>; [redacted]
([redacted]) (DJZ/KWALITEIT) <[redacted]>; [redacted] <[redacted]>; [redacted]
[redacted] <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] M [redacted]
([redacted]) (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (BEDRIJF)
<[redacted]>; [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted]
(FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (BLKB/BenB/VPBW) <[redacted]>; [redacted]
[redacted] (DB/FRI) <[redacted]>; [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted]
([redacted]) (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>;
[redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (DB/FRI) <[redacted]>; Hauten, M (Michiel)
van den (MT) <[redacted]>; Hauten <[redacted]>; Blicck, J (Jos) de (MT) <[redacted]>; J. de Blicck <[redacted]>;
[redacted] <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>
CC: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]>
Onderwerp: RE: CAF 11 15 oktober 2019 met opm

Van: [redacted] (COMM) <[redacted]>

Verzonden: woensdag 16 oktober 2019 11:12

Aan: [redacted] (DJZ/PUBLIEK) <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID)
<[redacted]>; Cleyndert <[redacted]>; Cleyndert <[redacted]>; [redacted]
(UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; 'Bert Wiersema' <[redacted]>; Wiersema <[redacted]>;
([redacted]) (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>;
[redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted] <[redacted]>; [redacted]
([redacted]) (DJZ/KWALITEIT) <[redacted]>; [redacted] J.H. de <[redacted]>; [redacted]
[redacted] <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] M [redacted]
([redacted]) (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (BEDRIJF)
<[redacted]>; [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted]
(FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (BLKB/BenB/VPBW) <[redacted]>; [redacted]
[redacted] (DB/FRI) <[redacted]>; [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted]
([redacted]) (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>;
[redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (DB/FRI) <[redacted]>; Hauten, M (Michiel)
van den (MT) <[redacted]>; Hauten <[redacted]>; Blicck, J (Jos) de (MT) <[redacted]>; J. de Blicck <[redacted]>;
[redacted] <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>
CC: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]>
Onderwerp: RE: CAF 11 15 oktober 2019 met opm

En de mijne, maar ben maar tot de helft gekomen.

Gr [redacted]

Van: [redacted] (DJZ/PUBLIEK) <[redacted]>

Verzonden: woensdag 16 oktober 2019 10:14

Aan: [redacted], [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; Cleyndert
<[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; 'Bert Wiersema'
<[redacted]>; Wiersema <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted] (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (COMM) <[redacted]>; [redacted] (DJZ/KWALITEIT) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (BEDRIJF)
<[redacted]> (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (BLKB/BenB/VPBW) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (DB/FRI) <[redacted]>; [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (DB/FRI) <[redacted]>; Hauten, M (Michiel)
van den (MT) <[redacted]>; Hauten <[redacted]>; Blieck, J (Jos) de (MT) <[redacted]>; J. de Blieck <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>
CC: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]>
Onderwerp: RE: CAF 11 15 oktober 2019 met opm

Hierbij mijn opmerkingen op wat er nu ligt. Uiteraard is het nu lastig om in te schatten hoe de appreciatie van Donner hier nog effect op gaat hebben.

Groeten,

[redacted]

Van: [redacted], [redacted] (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>

Verzonden: dinsdag 15 oktober 2019 18:17

Aan: [redacted] Cleyndert <[redacted]>; [redacted] (UITVOERINGSBELEID)
<[redacted]>; 'Bert Wiersema' <[redacted]>; Wiersema <[redacted]>
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted] (DJZ/PUBLIEK) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (COMM) <[redacted]>; [redacted] (DJZ/KWALITEIT) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (BEDRIJF)
<[redacted]> (BOA/Advies) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (BLKB/BenB/VPBW) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (DB/FRI) <[redacted]>; [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>; [redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (FISCALITEIT) <[redacted]>; [redacted] (DB/FRI) <[redacted]>; Hauten, M (Michiel)
van den (MT) <[redacted]>; Hauten <[redacted]>; Blieck, J (Jos) de (MT) <[redacted]>; J. de Blieck <[redacted]>; [redacted]
<[redacted]> (UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>
CC: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <[redacted]>
Onderwerp: CAF 11 15 oktober 2019 met opm

Hallo,

01088

Graag jullie eerste commentaar voor morgen 10uur. Graag ontvangen wij dat commentaar op de volgende wijze:

- Voor de volledigheid tref je in de xls een overzicht van moties en toezeggingen uit brieven en debatten, deze is eerder in woord vorm voorgeleed.

Groet,

en

□ □

Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Directoraat-generaal Belastingdienst
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | Den Haag
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag

T (070) []

--	--	--

Van: (UITVOERINGSBELEID)

Verzonden: dinsdag 15 oktober 2019 12:10

Aan: Cleyndert () ()
 ; Bert Wiersema () () (UITVOERINGSBELEID)
 () (HDFEZ/BC) () (BOA/Advies)
 () (DJZ/PUBLIEK) ()
 () (DJZ/KWALITEIT) ()
 (COMM) () J.H. de ()
 () (UITVOERINGSBELEID) () () ()
 (UITVOERINGSBELEID) () () (BEDRIJF) ()
 () (BOA/Advies) () (FISCALITEIT) ()

01088

[redacted] (BLKB/BenB/VPBW) <[redacted]>: [redacted] (DB/FRI)
<[redacted]>: [redacted] (HDFEZ/BC) <[redacted]>: [redacted]
(UITVOERINGSBELEID) <[redacted]>: [redacted] (FISCALITEIT) <[redacted]>: [redacted]
([redacted]) (FISCALITEIT) <[redacted]>: [redacted] (DB/FRI) <[redacted]>: Hauten, M (Michiel) van den
(MT) <Hauten>; Blicck, J (Jos) de (MT) <J. de Blicck>: [redacted] <[redacted]>: [redacted]
252 <[redacted]>
CC: Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT) <Uijlenbroek>
Onderwerp: FW: CAF 11 15 oktober 2019 met opm

Hallo,

Bijgaand de eerste opzet van de tekst, zoals afgesproken zal er vandaag nog een tweede versie worden rondgezonden.

Groet,

[redacted] en [redacted]

[redacted] [redacted]

Uitvoerings- en Handhavingsbeleid

Directoraat-generaal Belastingdienst
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7 | 2511 CW | Den Haag
Postbus 20201 | 2500 EE | Den Haag

T (070) [redacted]

M [redacted]

[redacted]

[redacted]

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Tweede Kamer
De Voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 15 oktober 2019
Betreft Totaalbeeld rondom de verzoeken CAF 11 en reactie op eerste deeladvies Adviescommissie uitvoering toeslagen

Geachte Voorzitter,

In deze brief stuur ik uw Kamer zoals toegezegd in mijn brief van 9 oktober jl. een totaalbeeld rondom de verzoeken CAF 11 en ik combineer dit beeld met mijn reactie op het eerste advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen.¹

In mijn brief van 11 juni jl heb ik aangegeven vastberaden te zijn een oplossing te vinden voor de groep getroffen ouders in de CAF-11 zaak die in de problemen zijn geraakt door het stopzetten van kinderopvangtoeslag in 2014. Daarbij realiseer ik mij dat ik het geduld van de getroffen ouders in de CAF-11 zaak en uw Kamer lang op de proef moeten stellen. Te lang. In mijn brief van 11 juni jl. heb ik aangegeven dat in het proces sinds 2014 is bij de getroffen ouders veel is fout gegaan rondom het stopzetten van de kinderopvangtoeslag, waarbij ik in het verlengde daarvan ook ben ingegaan op het gebruik van de (tweede) nationaliteit en het risico kwalificatiemodel. De onzorgvuldige uitvoering van de maatschappelijke roep tot fraudebestrijding heeft kwetsbare en goedwillende ouders onevenredig hard getroffen. Hierbij zijn doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht. Dit heeft in de praktijk geleid tot onzorgvuldige besluitvorming die in combinatie met strikte regelgeving en een trage en onzorgvuldige uitvoering ervoor hebben gezorgd dat kwetsbare en goedwillende ouders onevenredig hard getroffen en de menselijke maat uit beeld is geraakt. Dit geldt zowel voor CAF-11-zaak als breder. Daarbij realiseer ik mij dat ik het geduld van de getroffen ouders in de CAF-11-zaak en uw Kamer lang op de proef heb moeten stellen. Ik had de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen nodig om een mogelijkheid in kaart te brengen dit te kunnen doen. Ik ben verheugd (PM afhankelijk van uitkomst) dat dit advies nu beschikbaar is gekomen.

In deze brief wil ik dan ook allereerst toelichten hoe ik de gedupeerde ouders tegemoet ga komen. Daarbij geef ik ook een uitgebreide analyse en weging van alle beschikbaar gekomen informatie. Tevens en wil ik in deze brief toelichten met welke aanpak en maatregelen ik in de toekomst herhaling denk te voorkomen en een uitgebreide analyse en weging van alle beschikbaar gekomen informatie (Kamervragen en WOB-verzoek).

¹ Kamersstukken II 2019/20-31-066, nr. 53C.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Met opmaak: Nederlands (standaard)

Ons kenmerk

Met opmaak: Nederlands (standaard)

Uw b

Gewijzigde veldcode

Bijlagen

3

Met opmerkingen (1): Zou ouders nog prominenter in beeld zetten (zoals bij brief 11 juni), daar doen we het voor. Ook in titel, inleiding etc

Met opmerkingen (2): In deze zin staat het zo dat de maatschappelijke roep de ouders onevenredig hard heeft getroffen, dus zie de suggestie om het frame te voorkomen dat we proberen te duiken terwijl tegelijk gewezen wordt op de context van de roep tot fraudebestrijding. Alternatief kan zijn: Hoewel er in deze periode veel maatschappelijke aandacht voor fraudebestrijding was, meen ik dat hier kwetsbare en goedwillende ouders onevenredig hard zijn getroffen.

Met opmerkingen (3): Optioneel belangrijkste maatregelen blok 3 benoemen

Met opmerkingen (4): Volgorde zoals hieronder is denk ik niet logisch, omdat oplossing ouders dan veel te laat komt.

In het bewuste tijdsgewricht 2013-2016 - met doorwerking daarna - heeft fraudebestrijding binnen Toeslagen een te centrale plek gekregen, zowel in beleid als in uitvoering. Dit is ook de periode waarin een ontoelaatbare "tunnelvisie" is ontstaan waarvan de doorwerking nu nog zijn sporen nalaat. Zo waren de gevolgen hiervan tot voor kort nog zichtbaar in lopende procedures en heb ik met uw Kamer vastgesteld dat het heeft geleid tot onrechtmatig handelen. Deze vaststelling roept vragen op over accountability, inrichting en cultuuraspecten van de fraudebestrijding binnen het reguliere toezicht. ~~Daarbij hou ik enerzijds rekening met het feit dat de opvatting over wat goed toezicht omvat in de tijd, door gewijzigde maatschappelijke opvattingen, maar ook door ontwikkelingen binnen het toezicht, aan verandering onderhevig is. Anderzijds moet ik het handelen beoordelen aan de hand van de drie basiswaarden van de Belastingdienst die in de onderhavige periode niet zijn veranderd en daarmee gelden als meetlat om het handelen te beoordelen: geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk.~~

In de brief van 9 oktober jl. heb ik ook aangegeven dat juist de reconstructie in deze gevoelige CAF 11-zaak en de versnipperde informatievoorziening mij er bijzonder veel aan is gelegen om u in deze brief in één keer en zo volledig en juist mogelijk te informeren langs de lijnen van de verschillende acties die door de opgetuigde projectorganisatie zijn opgepakt.² In mijn prioritering gaat het dan om de drieslag: de uitrol van de aanpak hoe ik de gedupeerde ouders tegemoet ga komen (Adviescommissie uitvoering Toeslagen en ADR), met welke aanpak en maatregelen ik in de toekomst herhaling denk te voorkomen (reeds aangekondigde maatregelen, Adviescommissie en ADR) en een uitgebreide analyse en weging van alle beschikbaar gekomen informatie (Kamervragen en WOB-verzoek). In deze brief kies ik bewust voor een andere volgorde, omdat ik het totaalbeeld wil presenteren na de analyse van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van verzoeken van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de Adviescommissie), de ADR, Kamervragen en het Wob-verzoek.³ Dit geeft aanvullende nieuwe inzichten en detaillering langs de lijnen van de brief van 11 juni jl. Achtereenvolgens ga ik in op:

- Institutioneel falen. Een analyse van de (invoering) van het toeslagensysteem en tijdsbeeld.
- Een analyse van uitvoering, van toezicht en fraudeaanpak ~~uitvoering~~ in de CAF 11-zaak: Politieke weging van het stringente fraudebeleid en de doorwerking van deze besluitvorming in de CAF fraudeaanpak en het reguliere toezicht in de periode 2013-2016 en daarna.
- Conclusie en de te nemen stappen: Tegemoetkoming getroffen ouders op basis van eerste deelvies Adviescommissie uitvoering toeslagen.

Tevens zal ik ingaan op een aantal onderwerpen, moties en toezeggingen zoals die zijn gedaan omtrent de voortgang maatregelen CAF-11 project (D), nationaliteit (E), klokkenluidersregeling (F), pijler cultuur beheerst vernieuwen (G) en lopende onderzoeken en overige punten (H).

A. Institutioneel falen. Een analyse van de (invoering) van het toeslagensysteem en tijdsbeeld

Efficiëntie en rechtmatigheid als uitgangspunt toeslagensysteem

² Kamersstukken II 2019/20, 31 066, nr. 530.

³ Kamersstukken II 2019/20, 31 066, nr. 529.

Direct Belasting	Met opmerkingen	5]: Positionering brief
Ons t	Met opmerkingen	(6): Bedoelen we wetgeving of echt beleid? Want probleem is toch juist dat er niet echt beleid was. Wetgeving zou minder logisch zijn gezien Toeslagen dat gewoon moet uitvoeren, dan kan het ook geen te centrale plek krijgen.
	Met opmerkingen	(7): Kan ook in blok 4
	Met opmerkingen	(8): Reconstructie en politieke weging langs de lijnen van geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk (deze worden bij weging verder uitgewerkt)
	Met opmerkingen	(9): Deze handelswijze was volgens mij destijds ook onacceptabel in de Kamer en die krijg je sowieso terug als je het zo neerzet (zoals ook afgelopen AO CAF gebeurde zodra het daar ook maar enigszins op begon te lijken).
	Met opmerkingen	(10): Drieslag herhalen
	Met opmerkingen	(11): Kan dit anders, zie mail?
	Met opmerkingen	(12): Ik zie wat wisselend gebruik in onze informatiebronnen; daarom voorstel om het de eerste keer volledig te noemen en vervolgens verwijzen.
	Met opmerkingen	(13): Zin opnemen; nadere onderzoek, inzichten en detaillering langs de lijnen van de 11 juni brief
	Met opmerkingen	(14): Check DGfZ
	Met opmerkingen	(15): Voor boodschap (hoewel wellicht onlogisch in de tijd) is het beter om te starten met de oplossing en
	Met opmerkingen	(16): Cd O&P i.s.m. kerndepartement
	Met opmerkingen	(17): Welke onderwerpen afzonderlijk benoemen
	Met opmerkingen	(18): Beschouwend: Opzet toeslagen binnen belastingdienst (dienstverlening doorgeslagen met kans op fraude): Achterliggende stukken: 1. Memo doorontwikkeling toezicht op toeslagen 2. Parlementaire stukken (fraude aanpak) 3. Verslagen MT fraude 4. Combiteam aanpak facilitators
	Met opmerkingen	(19): Systeem toeslagen met goede bedoelingen opgezet. Doorgeslagen naar efficiëntie en rechtmatigheid.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is bij opzet van de systematiek van toeslagen uitgegaan van een zelfredzame burger die zelf wijzigingen doorgeeft, een administratie bijhoudt en actief controleert; het systeem van bevoorschotting is op deze premisse gebaseerd. In de praktijk blijkt dit te wringen, omdat de doelgroep van de toeslagenregelingen zich kenmerkt door een lage zelfredzaamheid; kwetsbare groepen in de samenleving worden geconfronteerd met een systeem met een rigide opvatting over rechtmatigheid en het ontbreken van maatwerk. Door deze kenmerken en de kaders waarbinnen hij moet opereren is Belastingdienst/Toeslagen geworden wat hij geworden is. Weliswaar is ingezet op dienstverlening tenende onjuiste aanvragen te voorkomen (vooral vanwege

Met opmerkingen ☐ (30): Kunnen we verwijzen naar iets van een rapport hierover? Voelt natuurlijk, maar zonder onderbouwing zit daar juist een gevaar. KOT lijkt me vooral voor minder kwetsbare groepen namelijk.

moelijkheden bij burgers bij het moeten terugbetalen van teveel ontvangen toeslagbedragen), maar zodra een burger een fout maakt (of de kinderopvangorganisatie), komt hij in aanraking met de zwart-wit-bepalingen in de wet en de rechtlijnige behandeling door een Toeslagenmedewerker. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld ontbrekende handtekeningrelatie, te laat indienen van de aanvraag, of het feit dat aanvrager van kinderopvangtoeslag en het betreffende kind niet op hetzelfde adres wonen of het toerekenen van fouten van het gastouderbureau, ook als de aanvraag te goeder trouw uit handen is gegeven. In dit laatste geval blijft de aanvrager van kinderopvangtoeslag te allen tijde verantwoordelijk voor de juistheid van de aanvraag. Als de aanvrager hiermee benadeeld wordt door het gastouderbureau, is dat een privaatrechtelijke kwestie en moet de gastouder het gastouderbureau aansprakelijk stellen. Het is de vraag of dit van kwetsbare ouders kan worden geëist.

Wat daarbij in het verleden niet heeft geholpen is dat de uitvoering en de regelgeving te ver van elkaar verwijderd waren, opdrachtgevers aan de uitvoering zijn andere (beleids)departementen en de uitvoering is in handen van de Belastingdienst. Daardoor waardoorden knelpunten en 'uitwassen' in de uitvoering niet voldoende werden teruggelegd en de beleidsmakers het niet altijd als beleidsprobleem ervaren. Inmiddels is deze samenwerking geïntensiveerd met de beleidsverantwoordelijke toeslagdepartementen, maar er valt op dit punt nog veel winst te behalen. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag, waarbij beleid en uitvoering intensief samenwerken en waarbij bijvoorbeeld ook in gezamenlijkheid ook is gekeken naar proportioneel terugvorderen. Daarin speelt ook mee dat de beleidsdepartementen een financieel belang hebben bij een efficiënte uitvoering; complexe uitvoering brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee en hogere uitgaven aan programmagelden. Dit staat op gespannen voet met maatwerk in dienstverlening. Toeslagen heeft gekozen om de sterke nadruk op rechtmatigheid zorgt er voor dat Quality Assurance binnen Toeslagen strak is ingeregeld te regelen vanwege de sterke nadruk op rechtmatigheid (10% van de dossiers wordt gecontroleerd op juistheid) en dat toezichthouders als ADR en Algemene Rekenkamer daarom juist op rechtmatigheid toetsen, hetgeen soepele wetstoepassing in de uitvoering bepaald ontmoedigt.

Conclusie: noodzakelijke omslag Toeslagenstelsel

De aandacht voor rechtmatigheid en efficiëntie heeft ertoe geleid dat kende een grotere prioriteit is gegeven aan een zorgvuldige rechtsbedeling. Mijn wens tot de reep om meer maatwerk en de nadruk op de noodzaak tot cultuurverandering (inmiddels een vierde pijler in 'Beheerst vernieuwen') laten zich nietmoesizaam verenigen met de huidige uitvoering van de toeslagenregelgeving door Belastingdienst/Toeslagen. Een binaire uitvoering (iets is of rechtmatig of onrechtmatig) past niet bij de uit het bestuursrecht afkomstige notie dat bij het nemen van een beslissing in een individueel geval alle relevante belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Om tegemoet te komen aan de breed gedeelde en terecht kritiek op de rigide uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen van de stringente toeslagenregelgeving worden en moeten binnen de huidige kaders zinvolle stappen worden gezet. Onder C. "Conclusie en de te nemen stappen" kom ik daarop terug. Een fundamentele omslag van een op efficiency gerichte goedkope organisatie naar een op rechtsbedeling gerichte organisatie vraagt meereen wisselwerking tussen opdrachtgevend toeslagdepartementen en de opdrachtnemer Belastingdienst/Toeslagen op het gebied van vaststelling en uitvoering van wet- en regelgeving en een investering in de inrichting Belastingdienst/Toeslagen.

- Direct Belastingdienst
- Met opmerkingen [] (31): Haakje 1b. aansprakelijkheid
- Ons i Met opmerkingen [] (32): Voorbeelden noemen, haakje 2. stringente wetgeving)
- Met opmerkingen [] (33): Is volgens mij niet nodig dit te benoemen aangezien we voldoende voorbeelden hebben. Ook zou ik het alleen noemen als we het willen oplossen (wat volgens mij niet zo is), omdat je anders een mogelijk probleem adresseert zonder er iets aan te doen.
- Met opmerkingen [] (34): Ik zou dit wat minder verwijtend opschrijven door de "schuld" wat meer in het midden te laten; bijv. "Daardoor leidden knelpunten en 'uitwassen' in de uitvoering te weinig/ondvoldoende tot oplossingen in het beleid/wetgeving.
- Met opmerkingen [] (35): SZW haalt dit punt ook aan als verbeterpunt voor opdrachtgever/opdrachtnemersrelatie. Op dit punt schakelen met []. Memo wat dit punt beschrijft ligt voor en zsm met ons gedeeld.
- Met opmerkingen [] (36): Zijn we al zover dat we deze kunnen presenteren als grote stap vooruit in de rigide wetgeving?
- Met opmerkingen [] (37): Haakje 3. verbeteren opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie
- Met opmerkingen [] (38): Niet nodig voor het totaalplaatje + dringt de schuld teveel bij SZW te leggen + geld vind ik altijd een goedkoop argument, dat helpt je nooit naar mijn mening omdat het negatief afstraalt.
- Met opmerkingen [] (39): Wie
- Met opmerkingen [] (40): Wellicht voor nu minder relevant: de op efficiency gerichte uitvoeringsprocessen hebben ook als consequentie dat de aandacht in de uitvoering niet is gericht op het opsporen van niet-gebruik van toeslagen (ook onderdeel van de IBO Toeslagen). Er is geen expliciete opdracht vanuit de beleidsdepartementen om niet-gebruik actie ...
- Met opmerkingen [] (41): Haakje 4. Financieringsrelatie (recente voorbeelden: kgb/caf 11).
- Met opmerkingen [] (42): Hoe verhoudt zich dit met rapport regels en ruimte Maatwerk? Is dat daar ook in geconstateerd?
- Met opmerkingen [] (43): Zijn rechtmatigheid en zorgvuldige rechtsbedeling niet hetzelfde? De focus ligt bij rechtmatigheid misschien op niet ...
- Met opmerkingen [] (44): PM formulering

Deze investering moet terugkomen in de omslag naar dienstverlening en maatwerk ter ondersteuning van de minder zelfredzame burger en meer ruimte voor maatwerk, omdat dit in huidige stelsel onvoldoende is geadresseerd. In het IBO vereenvoudiging Toeslagen van 2008 is hier ook aandacht aan besteed waarbij ook niet op ingezet omdat daar is vastgesteld dat veel van de complexiteitsverhogende kenmerken juist lijken voort te komen ☐ een maatwerk oegpunt.⁵ In de aanbevelingen van destijds staat dat toeslagen vaak van veel grondslagen afhankelijk zijn, omdat een oplossing is gezocht voor specifieke, uitzonderlijke gevallen. Geadviseerd werd destijds om het massale proces te ontlasten door deze uitzonderingen, voor zover het gewenst wordt geacht deze als uitzonderingsgeval te handhaven buiten het massale proces om, op een andere wijze te identificeren en te bedienen. Hierbij werd gedacht aan instanties bij wie de uitzonderingsgroepen al bekend waren, omdat zij hier al ondersteuning aan verleenden (bijvoorbeeld gemeenten). In de andere gevallen werd geadviseerd uitzonderingen niet actief op te sporen, ☐ burgers zelf verantwoordelijk te geven om zich te melden bij de Belastingdienst ("piep-systeem").

Ook nu blijft het vraagstuk van maatwerkbediening actueel in gevallen waarin de maatwerkbediening via de Belastingdienst/Toeslagen moet plaatsvinden. In het huidige tijdsgewricht wordt gevraagd om meer maatwerk dat het advies van destijds door de IBO vereenvoudiging toeslagen door de regeling te beperken op een wijze waarop deze op een rekenkundige manier kan worden uitgevoerd (het recht is simpel en objectief vast te stellen). Ook nu geldt dat wanneer maatwerk vereist is (er rekening moet worden gehouden met de persoonlijke situatie), het verstandiger kan zijn de bediening te beleggen bij een organisatie die intensiever contact onderhoudt met de burger en beter inzicht in de persoonlijke levenssituatie heeft. Een beperkt aantal grondslagen vergroot de begrijpelijkheid en voorspelbaarheid en uitzonderingssituaties maken de vaststelling van het begrip voor en controle op de grondslag minder eenvoudig. Meer complexiteit doet afbreuk aan de begrijpelijkheid en geeft meer ruimte voor fout- en fraudesituaties. Elementen die aan meer maatwerk kunnen bijdragen: versoepeling van het systeem van bevoorschotting ("naar beste weten"), een einde aan de mythe van de zelfredzaamheid, minder druk op de noodzaak tot het verwerken van tussentijdse mutaties, andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen die betrokken zijn bij de kinderopvangtoeslag en een zorgvuldige toezichts- en fraudeaanpak (in een goede balans tussen wantrouwen en naïviteit). Op de toezichts- en fraudeaanpak in de CAF-11 zaak zal in het volgende blok zal worden ingegaan.

AAN B WORDT NOG AAN GEWERKT

B. Een analyse van toezicht en fraudeaanpak uitvoering in CAF-11

Algemeen: regulier toezicht en fraudeaanpak

Doordat de nadruk bij invoering van Toeslagen lag op dienstverlening naar de burger, bestond aanvankelijk minder aandacht voor toezicht en fraudepreventie. Het systeem is tot en met 2011 zo opgezet dat de dienstverlening aan de burger maximaal is, door toeslagensysteem zodanig in te richten dat toeslaggerechtigden in de actualiteit hun inkomensondersteuning uitbetaald konden krijgen. De Awir-systematiek waarbij van de actuele situatie wordt uitgegaan leidt er dus toe dat bij de aanvraag wordt uitgegaan van de gegevens van de klant en dat toezicht later wordt uitgeoefend. Deze systematiek heeft er wel geleid tot de constatering dat er in het systeem nadrukkelijk sprake was van een handhavingstekort. Hierin kwam een kentering in 2010 toen in de Fiscale agenda van mijn ambtsvoorganger⁶ fraudebestrijding is benoemd als een van de drie pijlers van

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Met opmerkingen ☐ [45]: Ik zou dit niet opnemen vanwege een aantal argumenten:

- Loopt vooruit op IBO Toeslagen dat eind dit jaar komt.
- Loopt vooruit op maatwerk in dienstverlening traject.

Met opmerkingen ☐ [46]: • Verzoek inzake ANBI en nationaliteit plek geven in brief

- Afschaffen kan bepaling
- Invoeren opschorten (systeem kon alleen stopzetten, /voorgang aanpassen)

Met opmerkingen ☐ [47]: Is een optie nog om brief korter te maken een technische bijlage met daarin de beschrijving uitgebreid van de feiten zodat brief korter en kernachtig blijft?

Met opmerkingen ☐ [48]: Memo doorontwikkeling toezicht op toeslagen

Met opmerkingen ☐ [49]: Zo zullen burgers en Kamerleden dat absoluut niet ervaren, dus volgens mij prima om erop te wijzen dat dat de focus was, maar niet om zo absoluut neer te zetten.

Met opmerkingen ☐ [50]: Hebben we dit ooit al zo erkend richting kamer?

⁵-ppm

⁶Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

het fiscale kabinetsbeleid. Dit heeft daarna geresulteerd in de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit die in werking is getreden op 1 januari 2014. Daarbij is steeds aangegeven: «Een groot punt van zorg is dat er steeds meer systematisch misbruik wordt gemaakt van de dienstverlening in het huidige belasting- en toeslagensysteem. Onder druk van spraakmakende fraudezaken in de kinderopvangtoeslag als [10.2.g], de [10.2.g] en de [10.2.g] en de zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag de Bulgarenfraude kan geconstateerd worden dat de inrichting van het toezicht erg beperkt was en vervolgens onder grote maatschappelijke druk is opgebouwd.

Dit leidt ertoe dat fraudeaanpak prioriteit krijgt, terwijl de structuur binnen de Belastingdienst/Toeslagen daarvoor onvoldoende is geëquipeerd en er onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd. Deze onvolkomenheden in de structuur leiden tot de tunnelvisie die zich ook in de CAF 11-zaak heeft gemanifesteerd.

In de CAF 11-zaak heeft dit ertoe geleid dat de kernwaarden van de Belastingdienst als gevolg van de tunnelvisie terzijde worden geschoven: geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid. De geloofwaardigheid is in het geding omdat de focus op fraudebestrijding de overhand neemt in de onderzoeksfase, het regulier toezicht en gerechtelijke procedures. Er is te weinig oog voor de menselijke maat en alternatieve scenario's. Administratieve onvolkomenheden worden uitgenut om bewijzen door te duwen, terwijl onvoldoende is uitgezocht of er sprake kan zijn van te goeder trouw. Dit heeft ook geleid tot onrechtmatig handelen, door bevoegdheden in te zetten (bijvoorbeeld stopzetting) die niet hadden mogen worden ingezet. De kernwaarde verantwoordelijkheid is daarmee geschonden. De Belastingdienst moet verantwoord omgaan met bevoegdheden en hier gedegen verantwoording over kunnen afleggen. Voor de burger moeten wij daarmee betrouwbaar, toegankelijk en transparant zijn. De gebrekkige informatiehuishouding in de CAF-11 zaak en het feit dat er onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd in de structuur van Belastingdienst/Toeslagen (vaktechnische inbedding), laten zien dat ook de basiswaarde verantwoordelijkheid onvoldoende is ingevuld. Ook aan de basiswaarde zorgvuldigheid is onvoldoende aandacht besteed. Deze kernwaarde houdt in dat iedereen met respect wordt behandeld en er rekening wordt gehouden met ieders verwachtingen, rechten en belangen. Hierbij moeten verschillende belangen zorgvuldig worden afgewogen om tot een goede beslissing te komen. De stopzetting op basis van een partiële waarneming gaat hieraan voorbij. Hiervoor is zorgvuldig tot stand gekomen besluitvorming van belang. Hierop kom ik hierna onder blok C terug.

Reconstructie opbouw toezicht en fraudebestrijding

De opbouw van toezicht en fraudebestrijding ging gepaard met systeemwijzigingen. Eind 2011 is ook het Toeslagen verstrekkingen systeem in gebruik genomen (hierna: TVS). Daarbij is ook gekeken naar de effectiviteit van de voorzieningen voor toezicht in en om het systeem van Toeslagen. Dit heeft echter geleid tot een systematische aanpak die ook destijds als tegenstrijdig werd gezien. Enerzijds is het toeslagensysteem gebaseerd op vertrouwen in de burger, en voor een overgrote meerderheid aan compliante burgers is dat ook geen probleem, maar anderzijds heeft het transactieverwerkende systeem TVS geen voorziening om te beoordelen of een burger te vertrouwen is of niet. Het systeem signaleert aanvragen en mutaties die aanleiding kunnen geven tot twijfel aan de rechtmatigheid van de aanvraag (uitworp). Hier treedt spanning op: uitgangspunt is de burger te vertrouwen, tegelijk wordt een aanvraag of mutatie bij enige twijfel uitgeworpen, terwijl een groot deel van de posten geen onjuistheden bevat. Daarnaast is ook vastgesteld dat authentieke gegevens uit de basisregistraties, of de gegevens van andere betrouwbaar geachte derden, fout of niet actueel kunnen zijn. De gegevens en logica in het transactieverwerkende

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Met opmerkingen [] (51): Kernboodschap: handelen in CAF 11 zaak onacceptabel

Met opmerkingen [] (52): Handelen onacceptabel langs de meetlat van de basiswaarden

Met opmerkingen [] (53): Ik vind het gebruiken van de kernwaarden kwetsbaar omdat:

- Voor zover ik weet hebben we ze nooit richting de Kamer gecommuniceerd dat ze bestaan of hebben we de BD in andere gevallen langs die lat gelegd. Daardoor komt het voor hen (voor mij ook trouwens) uit de lucht vallen en voelt het minder geloofwaardig, meer een soort gelegenheidsargument.
- De BD moet niet alleen voldoen aan de kernwaarden, maar vooral aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, want daar gaat het echt om. Dat is de lat die eigenlijk telt.
- Ik snap niet zo goed waarom we de kernwaarden nodig hebben. We hebben al geconstateerd dat er veel dingen fout zijn gegaan en deze alinea voegt behalve de bevoegdheden niets anders toe; daar hebben we vast een ander haakje voor.

Met opmerkingen [] (54): Hebben we hier een verwijzing voor?

Met opmerkingen [] (55): Cijfers behulpzaam. (aanvragen, toekenningen en uitworp)

systeem TVS zijn er niet op gericht massaal, geautomatiseerd te bepalen welke posten fout zijn. Daardoor bestaat echter wel het risico dat er – zonder nadere controle – in geval van fouten of onvolledigheid, een onjuiste beslissing wordt genomen.

Geconcludeerd kan worden dat ook het systeem van TVS een registratie- en transactieverwerkend systeem is dat niet is ingericht op het signaleren van risico's die eerst blijken uit een combinatie van historische en actuele feiten en beweringen van burgers in hun aanvragen en mutaties. Pas vanaf 2012 is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om met geautomatiseerde ondersteuning ook toezicht uit te oefenen in de voorschotfase van het toeslagproces.⁷ Dit gebeurt aan de hand van risico-kwalificatiemodel voor kinderopvangtoeslag en huurotoeslag. Op basis van dit model is er sprake van een risicoscore per aanvrager. De aanvragen of mutaties waarvan op grond van de risicoclassificatie de verwachting bestaat dat sprake is van misbruik of fraude, krijgen geen beschikking en betaling. Deze aanvragen worden vooraf op basis van "dienstverlend toezicht" gecontroleerd. De aanvrager krijgt een telefoontje, een vragenbrief of worden uitgenodigd aan de balie. Daarbij is ook geconstateerd dat een substantieel deel van de aanvragers die uitgenodigd worden, niets van zich laat horen. Waar meer focus komt op fraudebestrijding is tot op zekere hoogte sprake van een uitruil met dienstverlening binnen de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen.

Daarbij is wel benoemd dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden, die in aantal slechts een kleine minderheid vormen. Tegelijkertijd is Belastingdienst/toeslagen zich ervan bewust dat ook aanvragers die te goeder trouw zijn, de gevolgen hiervan zullen ondervinden. Daarom is getracht om de antifraudemaatregelen die worden geïntroduceerd in 2014 zo specifiek mogelijk te richten op de fraudeurs. Zo worden er maatregelen getroffen die tot gevolg hebben dat aanvragers van een toeslag waarvan de aanvraag is gedetecteerd als een aanvraag met een verhoogd frauderisico voortaan langer moeten wachten op de beslissing omtrent de verlening van een voorschot en de daaruit voortvloeiende uitbetaling. In die gevallen wordt de aanvraag namelijk uitgeworpen voor behandeling. De besluitvorming over de voorschotverlening vindt dan pas plaats nadat de Belastingdienst/Toeslagen contra-informatie heeft ontvangen van derden (bijvoorbeeld kinderopvanginstellingen) of de aanvrager naar aanleiding van een verzoek van de Belastingdienst naar de balie van het belastingkantoor is gekomen om te bewijzen dat de in de aanvraag vermelde gegevens kloppen. In dat geval ontvangt de aanvrager een bericht waarin een duidelijk handelingsperspectief staat, bijvoorbeeld het aanleveren van werkgeversgegevens of een contract van een kinderopvanginstelling dat de Belastingdienst kan verifiëren. Indien uit contra-informatie blijkt dat er geen recht bestaat op een toeslag, wordt geen voorschot verleend. Datzelfde geldt als de aanvrager verzocht is om naar de balie te komen en hij geen gehoor geeft aan dat verzoek of als hij wel bij de balie verschijnt maar het recht op de toeslag niet aannemelijk kan maken. Voor alle aanvragen met een potentieel verhoogd frauderisico geldt dat een beslissing over de verlening van een voorschot pas wordt genomen nadat de benodigde contra-informatie is verstrekt of de aanvrager zelf de nodige bewijsstukken heeft geleverd.

Uitwerking CAF-aanpak

⁷ Kamersstukken II, 2013/14, 33754, nr. 3, blz 3.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons- Met opmerkingen (56): De uiteindelijke beslissing wordt altijd door een mens genomen toch? Dat moet er wel echt helder in komen te staan, want algoritmen die zonder tussenkomst keuzes maken zijn wel een dingetje.

Met opmerkingen (57): Is dit heel anders dan bij blauw? Als Kamerlid zou ik met deze tekst het verschil niet zien. Olievlek enzovoorts.

Met opmerkingen (58): Maar dit is zo niet gebeurd. Was dit in beleidsstukken en instructies toeslagen wel de bedoeling?

Met opmerkingen (59): Reconstructie (fraudebeleid, fraude aanpak/CAF 11)

In de 12e halfjaarsrapportage Belastingdienst van 17 september 2013 is aangegeven dat er sinds 1 mei 2013 binnen de Belastingdienst een fraudecoördinator is aangesteld. De resultante van de aanstelling van deze coördinator was onder meer de vorming van het Combinatieteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF) en het organiseren en voorbereiden van een 2-wekelijkse bijeenkomst van het managementteam (hierna MT: fraude) fraudebestrijding Belastingdienst.

Het MT Fraudebestrijding kwam voor het eerst bijeen in mei 2013 en vergaderde min of meer maandelijks tot en met januari 2015. Van het MT Fraudebestrijding vond verslaglegging plaats. Vanuit een breder perspectief bezien is het MT Fraudebestrijding in het leven geroepen omdat onvoldoende aandacht was voor (systeem) fraudebestrijding. Ten tijde van de start van het MT Fraudebestrijding was het hoogste besluitvormende gremium in de Belastingdienst het MT Belastingdienst. Het MT Fraudebestrijding is als verbijzonderd MT in het leven werd geroepen omdat in het reguliere MT Belastingdienst onvoldoende aandacht aan de fraudebestrijding kon worden gegeven. Er was ook een Ministeriele Commissie Fraudebestrijding die toen ook in het leven werd geroepen. De DG Belastingdienst was lid van het ambtelijk voorbereidend DG-overleg van de Ministeriele Commissie Fraudebestrijding. Het DG-overleg werd voorbereid door een afdelingshoofdenoverleg.

Het CAF-team is sinds de oprichting in augustus 2013 gepositioneerd onder de toenmalig directeur Belastingen (deze functie bestaat niet meer in de topstructuur van de Belastingdienst). 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 Belastingdienst/Toeslagen teams worden opgezet 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 Fraudebestrijding van 3 februari 2014 wordt daarbij aangegeven dat het CAF-team de grenzen van het toelaatbare opzoekt.

Uit de vele stukken van de afgelopen bijna 10 jaar komen verschillende beelden naar boven. De Belastingdienst heeft na de hierboven reeds aangehaalde Bulgarenfraude het CAF-team opgericht. Een van de belangrijkste conclusies uit de stukken is dat vooral de toeslagensystematiek, en daarbinnen de kinderopvangtoeslag, zeer vatbaar is voor georganiseerde fraude via zogenaamde 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 er in de structuur het onduidelijk was wanneer de afhandeling over ging van CAF naar Belastingdienst/Toeslagen.

Uit de interne stukken van de Belastingdienst blijkt verder dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst dit team nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Met opmerkingen [60]: Beetje eentonig van mijn kant, maar ik krijg het wel herhalen: we moeten checken wat de opvolger van het MT Fraude heeft gedaan voor een volledig beeld.

Met opmerkingen [61]: Hierbij ontstaat de suggestie dat we volledig zijn in de verslaglegging. Met alle concepten enz. graag meer een slag om de arm houden.

Met opmerkingen [62]: Ik zou verduidelijken dat het dus wel zelfstandig besluiten kan nemen.

Met opmerkingen [63]: Ik heb deze een aantal keer terug zien komen, maar uit welk stuk halen jullie dat? Ik heb het niet gezien.

Met opmerkingen [64]: Voor een later stadium: meer uitleggen want onbegrijpelijk voor Kamerleden.

om langs de randen van de wet te opereren. In diverse stukken wordt bijvoorbeeld meermaals gesproken over 80%/20%. Bij 80% van de zaken is de fraude-aanpak terecht (de "slechten"), de overige 20% ("de goeden") lijden daaronder. Daarmee werd niet bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op voorschot, dat werd onderkend en geaccepteerd in de aanscherping van de regels na de Bulgarenfraude, maar dat hun toeslag ten onrechte zou worden stopgezet. Dit is uitdrukkelijk afgewogen, hoewel daarbij ook intern vraagtekens bij werden gezet. Hoewel het de uitdrukkelijke bedoeling van de leiding van de Belastingdienst was om deze afweging te delen met de politieke leiding is dat niet gebeurd. **Daar is in ieder geval geen schriftelijke vastlegging van hetgeen getroffen.** De weekberichten van de leiding van het CAF laten duidelijk zien dat het CAF zijn opdracht serieus nam: slagvaardig optreden, ongebaande wegen inslaan en scherp aan de wind zeilen. De vele zaken die dit team heeft opgepakt betekenden een veelheid aan activiteiten, waarbij Toeslagen slechts een deel vormde. Veel onderzoeken richtten zich op malafide adviseurs die werden ingeschakeld voor de aangifte inkomstenbelasting. Door deze aanpak zijn tal van facilitators van fiscale fraude en misbruik van toeslagen gedetecteerd en is hun de pas afgesneden. De werkwijze van het CAF houdt in dat facilitators hun illegale activiteiten gaan staken. Daarbij wordt elk denkbaar instrument ingezet. Dat gaat van een 'pittig gesprek' tot strafrechtelijke vervolging wegens medeplegen. De weekberichten laten daar ook diverse voorbeelden van zien. De aanpak is altijd ook multidisciplinair. Dit bergt het risico in zich dat het soms niet duidelijk is op basis van welke bevoegdheden wordt gewerkt. De ADR onderzoekt of en in hoeverre hierbij mogelijk onregelmatigheden zich hebben voorgedaan. Het feit dat gevoelige zaken in de lijn afgestemd werden schetst het beeld van een team dat binnen de door de ambtelijke leiding gestelde kaders opereerde. Illustratief hiervoor is een data-verzoek vanuit het CAF-team waarbij een uitdraai gevraagd werd op basis van etnische afkomst in verband met mogelijke fraude op giftenaftrek. Dit verzoek werd door de ambtelijke leiding van het dienstonderdeel meteen als bijzonder gevoelig gekwalificeerd. Uit het onderzoek van de ADR, deze verwacht ik in december, zal moeten blijken of en zo ja in hoeverre er door de Belastingdienst CAF-breed onrechtmatig is gehandeld. In de CAF 11-zaak is dit in ieder geval voor stopzetting vastgesteld. Veel ouders in de CAF 11-zaak worden getroffen door het terugvorderen van toeslagen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag. Deze harde eis uit de wet was ook een bron van zorg vanuit het onderdeel Toeslagen zelf en werd ook diverse malen onder de aandacht van de staatssecretaris gebracht.

Er zijn stukken waaruit blijkt dat de toenmalige staatssecretaris heeft in december 2012 heeft ingestemd om in bepaalde gevallen minder streng terug te vorderen (ter hoogte van de eigen bijdrage); deze actie werd in de stukken wel gekwalificeerd als afwijkend van de geldende wet- en regelgeving en onrechtmatig. Deze soepelere houding is met instemming van de toenmalige staatssecretaris teruggedraaid na een voor de Belastingdienst voordelige uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012 waarin de 'hoogte lijn' als norm werd gehandhaafd. De Tweede Kamer is eind 2014 ook op de hoogte gebracht van de harde aanpak die ouders ondervinden van fraude van facilitators. De betreffende ouders, al of niet slachtoffers dan wel medeplegers, dienen de verstrekte toeslagen terug te betalen.⁸ Binnen Toeslagen is de discussie over proportioneel terugvorderen meermaals gevoerd, met daarbij de wens om dit in de wet aan te laten passen. ook Uiteindelijk is wel eind 2014 de minister van SZW,

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Met opmerkingen [] (65): suggestief

Met opmerkingen [] (66): Hoewel het niet zo bedoeld is, leest dit wel alsof wij deze pro-actieve werkwijze positief vinden; zou dat dus nuanceren.

Met opmerkingen [] (67): Dit kunnen we hier niet zo droppen; als het al in de brief komt dan met iets meer begeleiding.

Met opmerkingen [] (68): Schuiven we nu door naar december? vraagt expliciete weging met Stas, want we hebben eerder gezegd in kamerbrief dat we nu met weging komen over breder onrechtmatig handelen.

Met opmerkingen [] (69): Was dit CAF of toeslagen breder? Toeslagenbreed heeft MT ook 3x besloten over proportioneel terugvorderen.

Met opmerkingen [] (70):

Met opmerkingen [] (71): Belangrijk om dit positieve punt goed uit te lichten

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 31066 nr. 218.

via een gezamenlijk ambtelijk notitie, gevraagd de wet op dit punt aan te passen. Een daadwerkelijk reactie hierop hebben we in de stukken van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën niet aangetroffen.

Noodzakelijke verbeteringen regulier toezicht en fraudeaanpak
PM Expliciet aangeven dat de werkwijze is aangepast
Pm (maatregelen en inrichting fraudeaanpak conform blauw)

D. Voortgang maatregelen CAF-11 project Uitvoering

Al gerealiseerd:

- voor de lopende bezwaar- en beroepsprocedures van burgers in CAF-zaken zijn vaktechnische waarborgen ingebouwd:
 - het strikt hanteren van het vier ogen principe bij alle CAF zaken; herbeoordeling van lopende zaken door de landelijk vaktechnisch coördinator;
 - in overleg met betrokkenen wordt gekeken of lopende bezwaar- en beroepszaken met raakvlakken met de CAF11-problematiek kunnen worden aangehouden tot na het advies van de Adviescommissie;
 - invordering van lopende toeslagen en belastingsschulden in CAF 11 zaken is opgeschort;
 - collegiale toetsing bij beroepszaken wordt strikt voorgeschreven in een nieuwe werkinstructie.
- Er is tijdelijk extra personeelscapaciteit vrijgemaakt van andere dienstonderdelen voor het doorlichten van dossiers;
- op dit moment worden de werkinstructies en burgerbrieven binnen alle processen geïnventariseerd en herschreven; voor dit werk en het permanente onderhoud en actualisering zijn werkgroepen ingesteld vooruitlopend op de vaktechnische infrastructuur
- Er heeft een aanzienlijke instroom van nieuwe medewerkers en managers in alle lagen en processen van de Toeslagen organisatie plaatsgevonden (concreter),
- Er hebben diverse massale en kleinere medewerkersbijeenkomsten plaatsgevonden waar in aanwezigheid van de Staatssecretaris, DG of MT leden is gesproken over de lessen die uit CAF getrokken kunnen worden en wat dit voor het dagelijkse werk betekent.
- Per direct in rechtszaken de menselijke maat hanteren en actief via advocaten mogelijkheid om aanhouden onder de aandacht brengen (31066, 512).
- Voor medewerkers van Toeslagen zijn de (historische gegevens over de) tweede nationaliteit niet meer in de systemen raadpleegbaar. De volledige verwijdering van deze gegevens in de systemen is inmiddels afgerond

Nog te doen

- De vaktechnische infrastructuur, met heldere hiërarchie en verantwoordelijkheden, zoals bij andere onderdelen van de Belastingdienst gebruikelijk, wordt ook voor Toeslagen ingericht
- Voor 2020 ligt de ambitie om 200 nieuwe medewerkers te werven;
- Voor 2020 wordt een omslag gemaakt naar niet enkel productie gerichte KPI's naar meer KPI's die gericht zijn op de verhoging van de kwaliteit en rechtsbedeling binnen Toeslagen

Direct Belasting
Met opmerkingen [72]: Weten we dit zeker? Is dit hoogambtelijk überhaupt gebeurd of alleen medewerkers?

Ons
Met opmerkingen [73]: Wat willen we hiermee zeggen? Afhankelijk daarvan zou ik het achterwege laten. Nadeel is in ieder geval dat je de schuld deels bij SZW in de schoenen schuift.

Met opmerkingen [74]: Dit is heel operationeel en gedetailleerd. Zouden we kunnen proberen meer samenvattend te zijn? Qua tijd nu geen mogelijkheid, maar doe graag later vandaag poging.

Met opmerkingen [75]: Is dit een verbetermaatregel en wat moet het verbeteren?

Met opmerkingen [76]: Doen we dit wel? En wat is dan de menselijke maat in dit geval?

Met opmerkingen [77]: Is dit echt zo?

Met opmerkingen [78]: Hier hebben we wel iets van stappen neem ik aan. Zou dat laten zien.

- Er zijn plannen om Toeslagen te transformeren van een productiegerichte organisatie naar een organisatie waar maatwerk en rechtsbedeling meer centraal komen te staan. Dat betekent dat Toeslagen op het gebied van de interactie met burgers versterkt wordt met hoger opgeleide medewerkers. **(opletpunt: financiering moet nog geregeld worden)**
- Eerstelijns contact met burgers overhevelen naar KI&S
- Inregelen wetsbepalingen die nu nog niet door het systeem worden ondersteund:
 - Opschorten van betalingen (art. 23 AWIR)
 - Toepassing van hoofdelijke aansprakelijkheid bij een derde (art. 33 lid 3 AWIR)
 - Opleggen van verzuim- en vergrijpboetes
- In 2020 zullen concrete stappen worden gezet om het informatiebeheer binnen Toeslagen te verbeteren waardoor de volledigheid en tijdigheid van oplevering van gegevens kan worden gegarandeerd.

Cultuur

Gerealiseerd

- Cultuur is tot vierde pijler van beheerst vernieuwen gemaakt.
- Binnen de Belastingdienst is bespreekbaar gemaakt hoe de organisatie en haar medewerkers zich vandaag de dag verhouden tot wat op dit dossier heeft plaatsgevonden en dat men hiervan leert in de uitvoering.

Nog te doen

- Participatie van Toeslagen in Maatwerk in dienstverlening (ABD Topconsult, toezegging in 31066, 490),
- PM

Toeslagenstelsel

Gerealiseerd

- Lopende traject verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag (proportioneel terugvorderen)

Nog te doen

- met SZW is een ambtelijke werkgroep gestart die onderzoekt of er een meer proportionele benadering mogelijk is, in het geval de ouders de eigen bijdrage niet geheel hebben betaald,
- De adviezen naar aanleiding van IBO toeslagen implementeren
- Onderzoek hardheidsclausule toeslagen ruimer in wetgeving definiëren.

E. De (tweede) nationaliteit

F. Klokkenluidersregeling

De motie Omtzigt en Lodders verzoekt om de richtlijnen van de Raad van Europa (RvE) voor de bescherming van klokkenluiders volledig te implementeren bij de Belastingdienst, en om jaarlijks onafhankelijk en extern te laten rapporteren over de naleving van deze richtlijnen door de Belastingdienst. Meer specifiek gaat het om de implementatie van de Aanbeveling CM/Rec(2014)7 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 30 april 2014 inzake de bescherming van klokkenluiders. Deze Aanbeveling bevat 29 algemene, richtinggevende principes

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Met opmerkingen [] (79): Ook deze suggestie qua intelligentie zou ik achtwege laten.

Met opmerkingen [] ((80): Wat is de relevantie voor CAF om dit in de systemen te regelen?

Met opmerkingen [] ((81): Zijn hier nog geen stappen mee gezet? We hebben het een jaar geleden aangekondigd?!

Met opmerkingen [] ((82): Graag extern onderzoek cultuur toevoegen en externe klankbordgroep noemen.

Met opmerkingen [] 83]: concretisering

Met opmerkingen [] ((84): Hiervoor wacht ik de notitie even af.

of richtlijnen en spoort lidstaten aan om kanalen te hebben die interne melding mogelijk maken binnen organisaties en bedrijven (inclusief interne vertrouwelijke melding), als ook externe kanalen voor meldingen bij inspecties, rechtshandhavers en toezichthoudende instanties. Ook publieke openbaarmaking ('disclosure') bijvoorbeeld aan de pers of aan parlementsleden, moet, onder omstandigheden, leiden tot bescherming van de melder.

In Nederland geldt de Wet Huis voor Klokkenluiders, die aansluit bij de principes/richtlijnen zoals verwoord in de bedoelde Aanbeveling van de Raad van Europa. De daarop gebaseerde Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie, is inmiddels voor 2020 (wanneer de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) m.i.v. 1 januari 2020 in werking treedt) omgezet in de reeds afgesloten Ambtenaren CAO die vanaf 2020 zal gelden en die onlangs door de minister van BZK ondertekend is. Deze genoemde wet en de onderliggende regelgeving zijn van toepassing op de Belastingdienst. De motie legt, gezien de referentie aan de cultuur, met name de vinger op de cultuur bij de Belastingdienst en overweegt dat het voor een cultuurverandering bij de Belastingdienst essentieel is dat medewerkers en externen vrijelijk misstanden kunnen melden binnen de organisatie en dat dat positief gewaardeerd dient te worden. Dit sluit aan bij het in de Aanbeveling van de RvE opgenomen principe 12 *'The national framework should foster an environment that encourages reporting or disclosure in an open manner. Individuals should feel safe to freely raise public interest concerns'*. Dit belangrijke basisprincipe is geïncorporeerd in de Nederlandse regelgeving en zo ook in het klokkenluidersbeleid dat de dienst voert. Ik beschouw de motie dan ook als een oproep om alles te doen wat enigszins mogelijk is om te zorgen dat medewerkers bij de Belastingdienst op de hoogte zijn dat zij, wanneer zij misstanden vermoeden of ontdekken waarbij sprake is van het in geding zijn van het maatschappelijk belang, deze misstand kunnen melden en zij daarbij als melder of klokkenluider niet benadeeld mogen en niet benadeeld zullen worden. Voor alle medewerkers én leidinggevendenden moet helder zijn dat als er bijvoorbeeld gevaar is voor het goed functioneren van de dienst als gevolg van een ernstige onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten, dit gemeld moet worden. In de regel zal eerst intern bespreking plaatsvinden: met de direct leidinggevende, of anders met de hogere leidinggevende of met een vertrouwenspersoon. Is de melder van oordeel dat het vermoeden serieus genoeg is om te melden, dan kan een melding gedaan worden bij het bevoegd gezag of een speciaal daarvoor ingesteld meldpunt. Desgewenst kan de vertrouwenspersoon namens de melder een melding doen en is de vertrouwenspersoon verplicht om diens naam vertrouwelijk te houden. En natuurlijk moet algemeen bekend zijn dat er ook extern melding kan worden gedaan van een misstand, bij het Huis voor Klokkenluiders, bij een inspectie, of bij de onafhankelijke Commissie Integriteit Belastingdienst. Dit als de interne melding niet tijdig of niet naar behoren wordt afgehandeld of zo nodig ook rechtstreeks, bijvoorbeeld als meerdere leidinggevendenden en/of het hogere management zelf, bij de misstand zijn betrokken, of als het risico bestaat dat bewijsmateriaal verdwijnt. Voor wat betreft de implementatie is verbetering van de bekendheid van de huidige wet- en regelgeving in de dienst en van de bijbehorende bescherming van klokkenluiders dan ook prioriteit evenals permanente aandacht dat deze principes ook echt worden gedragen en gevoeld. Daartoe is ten eerste alle informatie over het gehele thema integriteit en klokkenluiden thans prominenter op de intranetsite van de dienst gepositioneerd op een eigen makkelijk vindbare plek. Ten tweede is bij de Belastingdienst een cultuurtraject gestart waarbij het creëren van een open en veilig klimaat een

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

centraal thema is. Een klimaat waar dilemma's worden besproken en wordt gereflecteerd op wat beter kan, waar fouten mogen worden gemaakt, die fouten op het juiste niveau worden gemeld, en nadrukkelijk van fouten wordt geleerd. Medewerkers van de Belastingdienst kunnen zich verantwoordelijk, geloofwaardig en zorgvuldig opstellen - zowel binnen de organisatie als in de communicatie met burgers en bedrijven. Leidinggevend hebben hierin een voorbeeldfunctie. Dat betekent dat leidinggevend zelf integer handelen, transparant zijn, elkaar wijzen op onzorgvuldigheden ter verbetering, initiatief nemen voor gesprekken over integriteit en een veilige werkomgeving creëren waarin medewerkers signalen over misstanden durven te geven. Moreel leiderschap en rechtstatelijk handelen zijn daarbij de standaard.

Ten derde is recent een plan van aanpak ter versterking van het gehele integriteitsstelsel vastgesteld door het Directieteam van de Belastingdienst, met daarin 14 verbeterpunten die er voor moeten zorgen dat naast het cultuurtraject ook concrete maatregelen worden genomen op een breed scala aan integriteitsbevorderende onderwerpen, van het benoemen van voldoende integriteitscoördinatoren, tot het maken van concrete integriteits-jaarplannen per directie, tot het aanpassen van het interne opleidings- en trainingsaanbod en het bespreekbaar maken van signalen en mogelijke misstanden. Ten vierde is recent besloten om een ingestelde (externe) Tijdelijke Commissie Integriteit Belastingdienst na afloop van de huidige instellingstermijn permanent in te regelen, omdat het kunnen melden van vermoedens van integriteitsschendingen en misstanden bij een onafhankelijke commissie buiten de Belastingdienst van belang blijft. Ten vijfde zal, zodra het technisch omzetten van de interne personele regelgeving (de Personele Uitvoeringsbepalingen Belastingdienst) naar de vereisten van de Wvra is afgerond, deze regelgeving geactualiseerd worden met de meest recente informatie over het melden van integriteitsschendingen en vermoedens van misstanden. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van het op dit moment lopende traject en dat naar verwachting einde 2019 wordt afgerond waarbij in interdepartementaal verband alle informatie, zowel de rechten als de plichten, over melden van vermoedens van schendingen en misstanden begrijpelijk vanuit het oogpunt van de melder op een rij wordt gezet. Ook zal de onlangs geactualiseerde Gedragscode Integriteit Rijk hiervoor worden gebruikt. Tot slot zal, in overleg met de minister van BZK en Justitie, gekeken worden waar de Belastingdienst mogelijk een pilot kan inrichten om de deze maand door de ministers van Justitie goedgekeurde nieuwe EU-regelgeving om klokkenluiders die informatie openbaren over illegale of schadelijke activiteiten beter te beschermen, al vooruitlopend op de implementatie in de volgende CAO, dus eerder dan in 2021, te implementeren.

G. De pijler cultuur (beheerst vernieuwen)

H. Lopende onderzoeken en overige punten

Hoogachtend,

Menno Snel

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk

Met opmerkingen 85: Dubbel met boven?