

**To:** Hauten, M (Michiel) van den (MT) [redacted]; Hauten [redacted]; Diepstraten, F (Frances) (MT) [redacted]; [redacted]  
 [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] Wiersema [redacted]; [redacted]  
 [redacted] (FISCALITEIT) [redacted]; [redacted]  
 [redacted] (FISCALITEIT) [redacted]; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; Lamers, MJH (Marjo)  
 (MT) [redacted] Lamers [redacted]; [redacted] (BEDRIJF) [redacted]; [redacted]  
 (BOA/Advies) [redacted]; [redacted] (BOA/Advies) [redacted]; Obbink, NST (Niels)  
 (HDFEZ) [redacted] Obbink [redacted]; [redacted] (DJZ/PUBLIEK) [redacted]; [redacted]  
 (COMM) [redacted]; [redacted] (COMM) [redacted]; [redacted] (DB/FRI) [redacted]; [redacted]  
 [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted]  
 (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted]; [redacted]; [redacted]; [redacted]  
 [redacted] (HDFEZ/BC) [redacted]; [redacted] (DJZ/KWALITEIT) [redacted]; [redacted]  
 (DB/FRI) [redacted]; [redacted]; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted]  
 (BEDRIJF) [redacted]; [redacted]; [redacted] (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted]  
 [redacted] (DB/FRI) [redacted]; [redacted]  
 (UITVOERINGSBELEID) [redacted]; [redacted] (HDFEZ/BC) [redacted]; Bogtstra, MS (Marijke)  
 (DJZ/MT) [redacted] Bogtstra [redacted]; [redacted] dg-secretariaat

Belastingdienst [redacted] Secretariaat DG [redacted]  
**Cc:** [redacted] (BEDRIJF) [redacted]; Secretariaat DJZ (MINFIN) [redacted]  
**From:** [redacted] (UITVOERINGSBELEID)  
**Sent:** Thur 10/17/2019 12:05:00 PM

**Importance:** Normal  
**Subject:** Aangepaste agenda Departementsbreed overleg CAF 11  
**MAIL\_RECEIVED:** Thur 10/17/2019 12:05:02 PM  
[Concept KamerBrief 16 okt.pdf](#)  
[0. Agenda dep breed overleg CAF 11.docx](#)

Beste collega's,

Bijgesloten stuur ik jullie een aangepaste agenda voor het overleg van vanmiddag en ter informatie de conceptbrief zoals vanochtend besproken tijdens het overleg met de staatssecretaris.

Met vriendelijke groet,

[redacted] [redacted]

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

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

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Inlichtingen**

T.   
  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

**Ons kenmerk**

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 15 oktober 2019  
Betreft Aanpak gedupeerde ouders CAF-11 zaak op basis van  
eerste deeladvies Adviescommissie uitvoering toeslagen

**Blok 1: Inleiding**

- Aanleiding & positionering brief
- Drieslag herhalen: tegemoetkomen (eerste focus) en voorkomen, dan reconstructie met politieke weging

**Blok 2: Analyse  
systeem en tijdsbeeld**

- Systeem Toeslagen met goede bedoelingen opzet doch doorgeslagen, en kans op fraude.
- Reactie stringent fraudebeleid, doch doorgeslagen, met te weinig maatvoering jegens burgers
- Conclusie (beschouwend, kritisch met nuance, haakjes voor oplossingen)

**Blok 3: Analyse  
uitvoering en CAF 11**

- Direct de kernboodschap: handelen in CAF 11 onacceptabel
- Reconstructie (fraudebeleid, fraude aanpak/CAF11)
- Conclusie (feitelijk, kritisch, haakjes voor oplossingen)

**Blok 4: Overall  
conclusie en vervolg**

- Overall conclusie
- Aangeven wat al gedaan
- Aanpak vervolg, in blokken:

**Systeem**

**Cultuur**

**PM**

**PM**

Geachte Voorzitter,

In deze brief stuur ik uw Kamer zoals toegezegd in mijn brief van 9 oktober jl. een aanpak hoe ik gedupeerde ouders in de CAF 11-zaak tegemoet kan komen op basis van het onlangs beschikbaar gekomen advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen en ik combineer dat met het totaalbeeld rondom de verzoeken CAF 11.<sup>1</sup> 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. Te lang.

In mijn brief van 11 juni jl. constateer ik dat in het proces sinds 2014 bij de getroffen ouders veel is fout gegaan rondom het stopzetten van de kinderopvangtoeslag. Hoewel er in deze periode veel maatschappelijke aandacht voor fraudebestrijding was, meen ik dat hier kwetsbare en goedwillende ouders onevenredig hard zijn getroffen. Hierbij zijn doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht en overschreden. 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 de menselijke maat

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019/20 31 066, nr. 530.

uit beeld is geraakt. Dit geldt zowel voor CAF 11-zaak als breder. PM Aan het einde bezien of wij de belangrijkste maatregelen hier al willen benoemen.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk

In het bewuste tijdsgewricht 2013-2016 - met doorwerking daarna - heeft fraudebestrijding binnen Toeslagen een te centrale plek gekregen, zowel onder invloed van totstandkoming van 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 op onderdelen heeft geleid tot onrechtmatig handelen. Deze vaststelling roept vragen op over accountability, inrichting en cultuuraspecten van de fraudebestrijding binnen en buiten 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 - ook achteraf - beoordelen aan de hand van de drie basiswaarden van de Belastingdienst die in de onderhavige periode niet zijn veranderd en daarmee gelden als meetlat: 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Daarmee wil ik expliciet geen afbreuk doen aan de prioriteit van de eerste twee onderwerpen. Dit geeft aanvullende inzichten en detaillering langs de lijnen van de brief van 11 juni jl. Achtereenvolgens ga ik in op:

- A. Institutioneel falen, een analyse van de (invoering) van het toeslagensysteem en tijdsbeeld.
- B. Een analyse van uitvoering, toezicht en fraudeaanpak 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.
- C. Conclusie en de te nemen stappen: Tegemoetkoming getroffen ouders op basis van eerste deeladvies 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).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2019/20 31 066, nr. 530.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 529.

## **A. Institutioneel falen, een analyse van de (invoering) van het toeslagensysteem en tijdsbeeld**

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk

De CAF-11 zaak legt een aantal manco's bloot in de huidige uitvoering van toeslageregelingen door Belastingdienst/Toeslagen. Ten opzichte van de brief van 11 juni jl. worden de beperkingen van het systeem ook duidelijk die hebben geleid tot het institutioneel falen. Het huidige uitgangspunt van de zelfredzame burger die zelf wijzigingen doorgeeft, een administratie bijhoudt en actief controleert wringt in de praktijk bij doelgroepen die zich kenmerken door een lage zelfredzaamheid. Daarmee is onvoldoende invulling gegeven aan de drie basiswaarden van de Belastingdienst voor deze kwetsbare groepen: geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk. Deze kwetsbare groepen in de samenleving worden immers geconfronteerd met een systeem met een rigide opvatting over rechtmatigheid en het ontbreken van maatwerk. De acute problematiek vraagt om directe actie binnen de bestaande kaders en structuren om ook voor deze kwetsbare groepen de basiswaarden te borgen. Tegelijkertijd moet er worden nagedacht over de doorontwikkeling van de uitvoering van toeslageregelingen waardoor CAF-11 en aanverwante kwesties zich in de toekomst niet meer kunnen voordoen. In ga hierna in op een analyse van de huidige situatie. De paragrafen daarna beschrijven een noodzakelijke omslag en de voorwaarden die moeten worden vervuld om die omslag ook te kunnen realiseren. In blok C. ga ik in op acties die reeds in gang zijn gezet of op korte termijn in gang worden gezet (korte- en middellange termijn. Voor de middellange en lange termijn zullen de uitkomsten van het IBO Toeslagen van belang zijn, die ik aan het eind van het jaar worden verwacht.

### *Efficiëntie en rechtmatigheid als uitgangspunt toeslagensysteem*

Bij de totstandkoming van de diverse toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen vanaf 2005 heeft in de uitvoering met name de uitkering van toeslagen - in termen van efficiëntie en rechtmatigheid - naar de burger vooropgestaan. De brede wens bestond om het toeslagensysteem vooral zodanig in te richten dat toeslaggerechtigden op basis van de meest actuele gegevens hun inkomensondersteuning uitbetaald konden krijgen. Uitvoering van de toeslageregelingen door de Belastingdienst leek toentertijd een logische keuze: de Belastingdienst had een sterke reputatie opgebouwd op het gebied van het uitvoeren van geautomatiseerde massale, homogene processen. De veronderstelling was dat de toeslagenprocessen met maandelijkse bevoorschotting in gelijke mate homogeen zouden zijn voor de destijds circa 9 mln. toeslagen en circa 7 mln. aanvragers (waarvan kinderopvangtoeslaag aanvragers circa 0,5 mln). De organisatie van Belastingdienst/Toeslagen werd dan ook op basis van dit (veronderstelde) kenmerk - met jaarlijks ruim 1 miljoen nieuwe aanvragen en ruim 6 miljoen mutaties - ingericht, waarbij sturing plaatsvond op efficiëntie en rechtmatigheid van een proces met strakke procedures en werkinstructies. Dit proces gericht op efficiëntie en rechtmatigheid is overigens niet doorgezet in het reguliere toezicht en de fraudebestrijding (CAF-aanpak). Op de reden hiervan kom ik uitgebreid terug in blok B. Een in hoge mate efficiënt en - daardoor - goedkoop proces met een zwart-wit benadering, waarbij ten behoeve van de verantwoording door de opdrachtgevende departementen wordt vastgesteld of een aanvraag rechtmatig is of niet rechtmatig; in deze benadering bestaan er geen grijsstinten. In de rechtspraak (rechtbank en Raad van State) wordt vervolgens uitsluitend getoetst of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een bepaalde beslissing heeft kunnen komen.

De personele bezetting van Belastingdienst/Toeslagen sloot op deze proceskenmerken aan: medewerkers zijn relatief lager opgeleid dan in de rest

van de Belastingdienst.<sup>4</sup> Medewerkers worden geacht aan de hand van uitgeschreven **behandelinstructies** hun werkzaamheden, waaronder bezwaarbehandeling, uit te voeren; daarnaast veel uitzendkrachten die ook op instructieniveau werken. Een medewerker wordt positief beoordeeld wanneer hij de instructies naar de letter uitvoert. Een zo efficiënt mogelijk ingerichte uitvoering leidt ertoe dat meer uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden, hoe reëel ook, buiten beschouwing worden gelaten. De procesinrichting en de uitvoering van Belastingdienst/Toeslagen wijken af van die van de heffing van belastingen. Er is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de toeslagenwetgeving, die gekenmerkt wordt door strakke vormvereisten en strikte materieelrechtelijke bepalingen, waarbij illustratief is dat een **hardheidsclausule** (element redelijkheid) ontbreekt. Een burger kan bij belastingwetgeving bijvoorbeeld wel een beroep doen op een hardheidsclausule als men van mening is dat een wet in zijn situatie een onbedoeld gevolg heeft. Overigens leidt de toenmalige organisatiekeuze er ook toe dat vanuit uitvoeringsperspectief bij wetswijzigingen juist wordt gepleit voor zo min mogelijk uitzonderingen om de uitvoering efficiënt te houden. In die zin is er een wisselwerking tussen uitvoering en wetgeving ontstaan die zorgt voor handhaving van de status quo.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk

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 en wisselende inkomens; 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 teneinde onjuiste aanvragen te voorkomen (vooral vanwege moeilijkheden 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 handtekeningen, te laat indienen van de aanvraag of het toerekenen van fouten van het gastouderbureau 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 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 waardoor knelpunten en 'uitwassen' in de uitvoering 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 is gekeken naar proportioneel terugvorderen. Daarin speelt ook mee dat de beleidsdepartementen een financieel belang hebben bij een efficiënte uitvoering; complexe uitvoering

<sup>4</sup> Ter vergelijking: bij Belastingdienst/Toeslagen is 48% van het aantal fte's ingeschaald in lagere schalen, terwijl dat percentage bij de andere uitvoeringsdirecties 20% bedraagt.

brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee en hogere uitgaven aan program□gelden. Dit staat op gespannen voet met maatwerk in dienstverlening.

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Ons kenmerk

#### *Noodzakelijke omslag Toeslagenstelsel*

De aandacht voor rechtmatigheid en efficiëntie heeft ertoe geleid dat een te grote prioriteit is gegeven aan een zorgvuldige rechtsbedeling. Mijn wens tot meer maatwerk en de nadruk op de noodzaak tot cultuurverandering (inmiddels een vierde pijler in 'Beheerst vernieuwen') laten zich moeizaam 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. De CAF-11-kwestie is daarmee een kantelpunt in de uitvoering van de toeslagenregelgeving door Belastingdienst/Toeslagen.

Om de rigide uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen – deels als uitvloeisel van stringente toeslagenregelgeving – moet binnen de huidige kaders zinvolle stappen worden gezet. Dat betekent dat van de opdrachtgevende beleidsdepartementen wordt gevraagd mee te werken aan wet- en regelgeving die ruimte biedt aan de uitvoering om maatwerk te leveren, anders gezegd om te zorgen voor ademende regelgeving. Dit past ook in de deelname van Toeslagen in het traject «Maatwerk in Dienstverlening» van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD Topconsult, de uitspraken van de rechter in een aantal individuele gevallen en de publieke opinie waarin gevraagd wordt om vrije ruimte om de stap te maken van rechtstoepassing naar rechtsbedeling. Hiermee bedoel ik dat weliswaar de context waarbinnen invulling wordt gegeven aan de kernwaarden in de loop der tijd kan veranderen, maar het doel niet. Dat is de goede rechtsbedeling.

De introductie van deze zekere mate van discretionaire bevoegdheid vraagt van medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Dat vergt een kwaliteitsimpuls, omdat de beoordeling van een situatie en verdieping in de omstandigheden van het individuele geval meer vragen dan het aflopen van een behandelinstructie. Onder C. "Conclusie en de te nemen stappen" kom ik terug op de vraag hoe de fundamentele omslag kan worden gemaakt van een op efficiency gerichte organisatie naar een op rechtsbedeling gerichte organisatie (Belastingdienst/Toeslagen 2.0 pm).

#### **BLOK B ZAL MOETEN WORDEN Aangepast OP EERSTE DEELADVIES CIE DONNER**

Wij beginnen met het beschrijven van de tegemoetkoming langs de lijnen van memo's:

- Fiscale gevolgen (afwegingskader SZW)
- Wettelijk kader (volgt)
- Verrekening
- werkinstructies

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

De vraag die vervolgens moet worden beantwoord is de vraag in welke mate het institutioneel falen zijn doorwerking heeft gehad in de CAF 11-zaak en CAF breed. De beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van verzoeken van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de Adviescommissie), de ADR, Kamervragen en het Wob-verzoek geven aanvullende inzichten en detaillering langs de lijnen van de brief van 11 juni jl. Daarbij is ook de besluitvorming beoordeeld. Dit beeld sluit aan bij de bevindingen die ook de Commissie Onderzoek Belastingdienst constateerde al over de informele structuren en besluitvormingsprocessen. Als gevolg van de aanbevelingen is sindsdien de

Topstructuur van de Belastingdienst gewijzigd, worden informele structuren en besluitvormingsprocessen uitgebannen en is de relatie met het departement formeel voorzien van sturingsarrangementen waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven zijn voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal. Dit laat onverlet dat de besluitvorming van destijds ook moeten worden getoetst langs de meetlat van de drie basiswaarden van de Belastingdienst: geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk. Om dit te kunnen duiden is het van belang om kort terug te grijpen op de totstandkoming van het Toeslagensysteem en de incorporatie van toezicht en fraudeaankpak over de jaren heen. Vervolgens zal ik ingaan op de ingeslagen weg en de maatregelen die nog nodig zijn om te komen tot een meer zorgvuldige fraude-aankpak (in een goede balans tussen wantrouwen en naïviteit). In blok C. ga ik in op acties die reeds in gang zijn gezet of op korte termijn in gang worden gezet (korte- en middellange termijn. Voor de middellange en lange termijn zullen ook de uitkomsten van het IBO Toeslagen van belang zijn, die ik aan het eind van het jaar worden verwacht.

*Algemeen: regulier toezicht en fraudeaankpak*

De focus bij de invoering van het Toeslagensysteem is dienstverlening naar de burger, waardoor er aanvankelijk minder aandacht bestond voor toezicht en fraudepreventie. Tot en met 2011 is het systeem zo opgezet dat de dienstverlening aan de burger maximaal is, door het zodanig in te richten dat toeslaggerechtigden in de actualiteit hun inkomensondersteuning uitbetaald krijgen. De Awir-systematiek waarbij van de actuele situatie wordt uitgegaan leidt ertoe dat bij de aanvraag wordt uitgegaan van de gegevens van de klant en dat toezicht achteraf wordt uitgeoefend. Deze systematiek leidde al snel tot de constatering dat er in het systeem nadrukkelijk sprake was van een handhavingstekort. De kentering kwam in 2010 toen in de Fiscale agenda van mijn ambtsvoorganger<sup>5</sup> fraudebestrijding als een van de drie pijlers van het fiscale kabinetsbeleid is benoemd. Dit heeft vervolgens geresulteerd in de Wet aankpak fraude toeslagen en fiscaliteit die in werking is getreden op 1 januari 2014. Een groot punt van zorg was destijds het systematisch misbruik van de dienstverlening. Onder druk van spraakmakende fraudezaken in de kinderopvangtoeslag als **10.2.g**, de **10.2.g** en **10.2.g** en daarnaast zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag de Bulgarenfraude is geconstateerd dat de inrichting van het toezicht te beperkt was en vervolgens onder grote maatschappelijke druk opgebouwd.

Dit leidt ertoe dat fraudeaankpak prioriteit krijgt, terwijl de structuur binnen de Belastingdienst/Toeslagen daarvoor onvoldoende is geëquipeerd en er onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd. Deze onvolkomenheden in de structuur hebben geleid tot een andere inbedding bij Belastingdienst/Toeslagen dan gebruikelijk was Belastingdienst breed. Hierdoor is de tunnelvisie ontstaan die zich ook in de CAF 11-zaak heeft gemanifesteerd. Dit beeld sluit ook aan bij de bevindingen die ook de Commissie Onderzoek Belastingdienst eerder al constateerde al over de informele structuren en besluitvormingsprocessen.

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 het gelijk te behalen, terwijl onvoldoende

<sup>5</sup>Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

is uitgezocht of er niet ook sprake kan zijn van te goeder trouw. Dit heeft op onderdelen geleid tot onrechtmatig handelen, zoals bijvoorbeeld het inzetten van stopzetting, waar opschorting had moeten worden ingezet. Naast het feit dat dit op gespannen voet staat met rechtswaarborgen wordt ook de kernwaarde verantwoordelijkheid 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 (juridische) 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 ICT-wijzigingen. 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 is het transactieverwerkende systeem TVS geen voorziening om te beoordelen of een burger te vertrouwen is of niet (en dus waarde vrij). 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 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.<sup>6</sup> Dit gebeurt aan de hand van risico-kwalificatiemodel voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. 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 "dienstverlenend toezicht" gecontroleerd. De aanvrager krijgt een telefoontje, een

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33754, nr. 3, blz 3.

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.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

Daarbij is destijds 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*

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 gezien 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 Ministeriële Commissie Fraudebestrijding. Het DG-overleg werd voorbereid door een afdelingshoofdenoverleg.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

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. Eén 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 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 aangetroffen. 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.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

Er zijn stukken waaruit blijkt dat de toenmalige staatssecretaris 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 'harde 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.<sup>7</sup> Uiteindelijk is wel eind 2014 de minister van SZW, 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

### **Fraudeaanpak**

Het streven naar naleving van fiscale regelgeving en het betalen van belasting door goedwillende burgers en bedrijven wordt ondermijnd door dleigenen die bewust frauderen. Het is daarom belangrijk dat deze (kleine) groep fraudeurs de aandacht krijgt die deze groep verdient en dat de Belastingdienst stevig optreedt als er een vermoeden van fraude is. De fraudebestrijding door de Belastingdienst dient tegelijkertijd aan hoge normen te voldoen en in balans te zijn met het benaderen van burgers en bedrijven vanuit het idee van vertrouwen. Ook bij de fraudeaanpak gelden de basiswaarden, in het bijzonder verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid, van de Belastingdienst. De verantwoordelijkheid houdt in dat we kunnen uitleggen waarom bepaalde stappen zijn ondernomen. Onderbouwd moet kunnen worden op basis waarvan een onderzoek naar iemand is gestart, wat de controlebevindingen zijn en wat de conclusies zijn met betrekking tot die

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31066 nr. 218.

bevindingen. Onderzoeken dienen daarom aan strikte maatstaven te voldoen wat betreft vastlegging en dossieropbouw.

Naar aanleiding van de CAF-11 kwestie wil ik de fraudeaanpak verder verbeteren en naleving van de afspraken die er gemaakt zijn ten aanzien van vastleggingen en dossiervorming controleren. Ik wil dat duidelijk wordt vastgelegd welke beslissingen ten aanzien van een dossier zijn genomen en waarom deze beslissingen zijn genomen. In de verschillende fases van fraudeaanpak, vanaf de controles van feiten en omstandigheden van risico's tot het corrigeren of vervolgen bij opzettelijke fouten zijn er protocollen ten aanzien van dossiervorming en toezicht. Om de dossieropbouw te verbeteren zal opnieuw worden gekeken naar de uitgangspunten en protocollen die gelden voor de dossieropbouw en verslaglegging bij fraudedossiers en zal worden gekeken hoe we dit, en de naleving daarvan, kunnen verbeteren.

Overigens staan deze voornemens met betrekking tot de bestuursrechtelijke aspecten los van een eventuele strafrechtelijke aanpak. Daarvoor gelden heldere, bindende afspraken en wettelijke verplichtingen met betrekking tot de opsporing en de vervolging.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

#### **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 belastingschulden 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 vooruitlopende 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
- 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 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.

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

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 leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 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. Leidinggevenden hebben hierin een voorbeeldfunctie. Dat betekent dat leidinggevenden 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 Wnra 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,

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

**Directoraat-Generaal  
Belastingdienst**

**Ons kenmerk**

Menno Snel



Ministerie van Financiën

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Datum  
15 oktober 2019

Auteur

# agenda

Departementsbreed overleg inzake CAF 11

---

|                        |                                    |
|------------------------|------------------------------------|
| Vergaderdatum en -tijd | 17 oktober 2019, 15:00 - 16:00 uur |
| Vergaderplaats         | H1.14                              |

---

## Agendapunten

1. Verslag vorig overleg
2. Memo's WOB analyse drie gevoeligheden (mondeling)
3. Memo verzoek ministeriële regeling Donner
4. Memo verrekeningen
5. Aangepaste memo werkinstructies (appreciatie en tijdlijn)
6. Memo verbetermaatregelen (resp. conceptparagraaf uit brief)
7. Communicatieplan
8. Voortgang Kamerbrief
9. Overzicht moties
10. Tussenrapport cie Donner
11. Rondvraag en urgente zaken

Ter info: concept Kamerbrief dd. 16-10