

OUTLINE Onderzoek beantwoording kamervragen

1	Inhoud	
2	Aanleiding	1
3	Opdracht	2
4	Onderdeel 1. Verstrekking documenten - verloop van de vraagstelling en de beantwoording	2
5	Onderdeel 1. Verstrekking documenten - bevindingen	9
6	Onderdeel 2. Opstellen, opslaan en beschikbaar stellen van werkinstructies voor de handmatige behandeling en andere voor de sturing en beheersing relevante documenten	11
7	Onderdeel 2. Opstellen, opslaan en beschikbaar stellen van werkinstructies voor de handmatige behandeling en andere voor de sturing en beheersing relevante documenten - bevindingen ...	16
8	Aanbevelingen	16

2 Aanleiding

Bij de beantwoording van kamervragen over de 21e Halfjaarsrapportage Belastingdienst is gevraagd of er in het kader van het onderzoek naar 'geen powerplay maar fairplay' een intern onderzoek gedaan is naar de operatie 'CAF11' (Havilt). In de vraag wordt verwezen naar een rapport uit 2015. De Belastingdienst heeft daarop aangegeven dat er geen onderzoek geweest is.

Rond de tijd van de beantwoording van de kamervragen over de 21e Halfjaarsrapportage is er een besluit genomen op een Wob-verzoek betreffende 'alle informatie over CAF11 voor wat betreft de positie van een bij [de verzekerde] bekend gestand bureau te [] en zijn klanten'. De inventarislijst bij dit Wob-verzoek vermeldt zes documenten die in het kader van de CAF11-zaak gemaakt zijn, waaronder een 'Evaluatie rapport CAF11'. In kamervragen die ontvangen zijn op 6 augustus wordt gevraagd om het evaluatie rapport en om andere stukken over CAF11 of CAF11 Havilt. In het (de) (sluip) (leed) de staatssecretaris bij de beantwoording van de vragen op 30 augustus 2018 de zes documenten vertrouwelijk aan de Kamer ter inzage verstrekt.

In een artikel van dagblad Trouw van 4 september 2018 wordt geciteerd uit een ander document, dat rilt op de inventarislijst is opgenomen. In hetzelfde artikel wordt het lid Ontruidt aangehaald, die het 'zeer ernstig' noemt dat het bestaan van de stukken door de Belastingdienst is ontkennd. Op 5 september 2018 geeft de staatssecretaris in een nader antwoord op de vragen van 6 augustus aan dat hem op maandagavond 4 september gebeld is dat er nog twee documenten ontbraken. Deze zijn daarbij ook vertrouwelijk ter inzage aan de Kamer verstrekt.

3 Opdracht

Naar aanleiding van de constatering dat Toeslagen niet alle stukken aan de staatssecretaris verstrekt heeft die van belang waren voor de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer, verstrekt de [] de opdracht:

1. te onderzoeken hoe het heeft kunnen gebeuren dat niet alle relevante documenten door Toeslagen aan de staatssecretaris zijn verstrekt;
2. te onderzoeken hoe werkstructuur opgesteld worden voor de handmatige behandeling door medewerkers van Toeslagen, hoe deze werkstructuur door of namens de leiding van Toeslagen vastgesteld worden, en hoe werkstructuur en andere voor de sturing en verantwoording van Toeslagen relevante documenten opgeslagen / geïndexeerd worden; naar aanleiding daarvan aan te geven op welke punten zich tekortkomingen voordoen en verbetermaatregelen te benoemen.

En daarover aan de [] te rapporteren.

De [] heeft de Concretdirectie Control & Financien opdracht gegeven een borgen de rol te vervullen ten aanzien van de validiteit van het onderzoek en de juistheid en volledigheid van de rapportage.

4 Onderdeel 1. Verstrekking documenten - verloop van de vraagstelling en de beantwoording

Toelichting

Bij de beantwoording van de kamervragen van 6 augustus 2018 heeft de Beestingsdienst gebruik gemaakt van de resultaten van een eerder gemaakte inventarisatie van documenten die betrekking hebben op de zaak CAF11 Hwasil. Om die reden is de toezichtaanpak van de reactie op het Wob-verzoek meegenomen in onderstaande tijlijn.

De onderstaande tijlijn is gebaseerd op schriftelijke en mondelinge informatie, emails en documenten die verstrekt zijn door B/T-Bedrijfsvoering/Aankomst en enkele andere collega's van B/T die betrekken zijn bij de beantwoording van de hieronder genoemde vragen en verzoeken.

20 maart 2018

Ontvangst van Wob-verzoek om volle informatie over CAF (bijzondelijk 11) en deze in de ongeschoonde versie en in elk geval w.v.b. de positie van [] en al haar klanten*.

16 april 2018

De verzoeker ontvangt een verdagingsbericht.

8 juni 2018

Antwoord op de vragen over de ZIT HUR gaan naar de Tweede Kamer¹.

Vraag 41.

Is er in het kader van het onderzoek naar 'geen powerplay maar fairplay' een intern onderzoek gedaan naar de operatie 'CAF11 Hawaii'? Zo ja, wanneer is dat gedaan en kunt u het rapport uit 2015 aan de Kamer doen toekomen?

Antwoord

In het kader van het onderzoek 'Geen powerplay maar fairplay' is geen intern onderzoek uitgevoerd naar de genoemde operatie.

Het team Adviesregie zorgt voor het uitlaten van de vragen binnen de dienst, het bundelen van de reacties en de redactie van de concept-antwoorden van B/T. Bij de voorbereiding van de beantwoording was het 'Evaluatie rapport CAF11 Hawaii' in bezit bij Adviesregie. De medewerker van het team Beroep die betrokken is bij de voorbereiding van het antwoord heeft het document aangetroffen en gedeeld met Adviesregie. Het document is opgesteld in februari 2016 maar niet gedateerd. In het document worden cijfers vermeld waarboven staat: 'Opbrangsten (cijfers voorjaar 2015)'.

In een mail van 23 mei 2018 aan de [] B/T die verantwoordelijk is voor onder meer Adviesregie geeft Adviesregie aan het 'Evaluatie rapport CAF11 Hawaii' niet te onderzoeken te willen betrekken zoals waar in de Kamer vraag naar gevraagd wordt. Er is geen onderzoek uit 2015 bekend. Het 'Evaluatie rapport CAF11 Hawaii' is als bijlage bij deze mail gevoegd. Deze mail is te verstuur aan DG Be- en Uitvoeringstelsel, DG Be- en Uitvoeringstelsel voert de eindredactie over de concept-antwoorden. Nadere toelichting van Adviesregie (september 2018): 'Het Evaluatie rapport CAF11 Hawaii is bedoeld om op het niveau van medewerkers de opgedane bevindingen in de voorliggende casus te delen ten behoeve van andere dossiers. De inhoud bevat niet de resultaten van een uitgevoerd intern onderzoek of uitgevoerde evaluatie, ook al draagt het document wel de titel 'Evaluatie rapport'. Zowel een intern onderzoek als een evaluatie zijn in deze casus niet uitgevoerd. Bij een intern onderzoek wordt ten minste de gheautoriseerde workflow getoetst het licht gehouden en bij een evaluatie hoort zeker een beschouwing over wat er niet goed is gegaan. In het Evaluatie rapport CAF11 Hawaii zijn de afzake delen niet terug te vinden. Daarnaast is het rapport ook niet opgesteld in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman. Het rapport is van februari 2016. Het onderzoek van de Nationale ombudsman dat gereuleerd heeft in het het rapport 'Geen powerplay maar fairplay' is in 2017 uitgevoerd.'

Uit mailwisseling tussen 23 en 25 mei blijkt overigens dat [] Toeslagen verantwoordelijk voor Adviesregie in overweging geeft te melden dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden, omdat de werkwijze van Toeslagen in 2016 aangepast is.

Er is geen intern onderzoek gedaan. Ik denk wel dat je zou kunnen stellen dat de werkwijze waarin in het rapport op wordt geduid is geëvolueerd en dat om die reden de werkwijze al

¹ Vergaderjaar 2017-2018, Kamerstuk 50.066 nr. 401, Bijlage bij-039567

ruim voor het rapport verscheen is aangepast. Ik weet niet of er ergens stukken zijn van die evaluatie. Maar om te voorkomen te komen aan en om eventuele vervolgvragen te voorkomen is het mis. Hier wel handig een dergelijke aanvulling te doen. Dan sluiten we ook aan bij de lijn van eerdere kamervragen. Wat denken jullie?

Adviesregie reageert daarop. Met deze reactie geeft Adviesregie onder meer aan dat evaluatie van de werkwijze niet aan de orde komt in het document 'Evaluatie rapport CAF11 - lawail'.

'In mijn mening. Overname suggereren we wel dat er een evaluatie is (uitgangspunt) en richten we de aandacht op een evaluatie en men zal dan zeker geprotesteerd zijn in een rapport van die evaluatie, lijkt mij. Om vervolgvragen daarover te voorkomen zouden we moeten moeten aangeven dat er wel een evaluatie rapport is maar dat we dat niet overtuigen kunnen maken (en zeker niet willen). We kunnen ook niet zeggen dat er geen rapport is omdat er wel een rapport is van een evaluatie. In het evaluatie rapport dat er is wordt, trouwens niet over de werkwijze gesproken. Lijkt mij dat we wel moeten blijven van mogelijke vragen over een evaluatie. Ik neig er daarom meer naar om de vraagsec te beantwoorden. Ook omdat de vraagstelling allerlei vragen oproept.'

Reactie van de Toeslagen verantwoordelijk voor Adviesregie:

'Enal. Inderdaad niet evaluatie noemen. De werkwijze is aangepast hoe en we in deze vraag ook niet te noemen. Wordt niet gevraagd en is op andere momenten al voldoende aan de orde geweest.'

12 juni 2018

Het Web-verzoek van 20 maart 2018 wordt afgewezen. Bij het besluit is een inventarislijst opgenomen van de documenten die betrekking hebben op het WOB-verzoek. Dat zijn de volgende 6 documenten:

1. CAF11 beschrijving d.d. 7-10-2012 (N.B. betreft onjuist jaartal moet 2013 zijn)
2. Overzichtsdocument CAF11 d.d. 3-4-2014
3. Draaiboek CAF11 d.d. 10-1-2014⁷
4. INTERNE NOTITIE met bevindingen 21.5.2014
5. Analyse d.d. 1-6-2014
6. Evaluatie rapport CAF11

Voor het opstellen van deze lijst heeft de betrokken medewerker van team Berceps langs de lijn van het proces naar stukken gezocht: voorbereiding, primaire besluiten, betwaa'en (hoger) beroep. Deze medewerker heeft stukken gehaald uit de gemeenschappelijke filegebieden ('Q-schijven') van team Handhaving/regie, teams Betwaar en team Beroep. Deze medewerker heeft geen toegang tot de gemeenschappelijke filegebieden van CAF en van de teams Integraal Subjectgericht Toezicht (ISTI).

⁷ Op 12 april 2014 is document gemeld naar van team Bewind & Vasthoudend die betrokken was bij het opstellen van het Web-besluit en de inventarislijst. Uit de bestandsnaam van dit document blijkt dat dit een concept is: "20140410 - Draaiboek Geus Haveli - concept.docx".

Binnen deze teams zijn de primaire besluiten genomen. Hij geeft aan mondeling gevraagd te hebben naar het besaan van werk-instructies, en daarop vermenen te hebben dat deze er niet zijn.

Bij het opstellen van de inventaristijl was het document "Concept leidraad afhandeling bewaaren Dadin/Hawaii versie 0.1 d.d. 24-06-2016" in beeld. Dit document is geschreven door dezelfde medewerker van team Beroep die de inventaristijl heeft opgesteld. Adviesraad heeft aangegeven dat rond dit document de afweging gemaakt is dat, hoewel de bewaarschriften in de zaak CAF 11 Hawaii de aanleiding waren voor het opstellen van het concept leidraad, de inhoud niet specifiek gericht is op de behandeling van bewaaren in deze casus. De concept leidraad is generiek opgesteld en kan bij de behandeling van ander bewaarschrift in het kader van de kinderozangtoeslag worden gebruikt. De concept leidraad is daarom niet opgenomen op de inventaristijl.

In zijn "factsheet document "casus Hawaii bewaaren" schrijft [] tevens opsteller van de Concept leidraad, hierover: "Er is ig de leidraad die ik heb geschreven. Deze is naar aanleiding van signalen van bewaaren dat zij moeite hadden met de omvang van de dossiers van []. Staat expliciet dat het geen werk-instructie is. De inhoud is heel algemeen. Het enige wat refereert aan [] is de inleiding en een stuk over de beschikbaarheid (dat we de beschikking hebben over origineel wel [] Het weet)".

6 augustus 2018

Het lid Omridt stelt 25 vragen over het sloopten van de kinderozangtoeslag, waaronder de volgende vragen:

Vraag 8

Kijkt het de een evaluatierapport (CAF 11) geschreven is?

Vraag 9

Kunt u het evaluatierapport aan de Kamer doen toekomen?

Vraag 10

Welke andere stukken over CAF 11 of CAF 11 Hawaii zijn er?

Vraag 11

Kunt u de andere stukken die betrekking hebben op de CAF 11 (Hawaii) operatie aan de Kamer doen toekomen?

Vraag 12

Kunt u in ieder geval het Jaarboek CAF 11 en de bijbehorende instructies aan de Kamer doen toekomen, zolang dit verouderde materiaal geen inzag biedt in de actuele werkwijze van de Belastingdienst nu de procedures veranderd zijn?

Vraag 13

Was er een werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF-domein) of iets dergelijks die ongeveer inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd, geen nieuwe kinderopvangtoeslag toegelend kregen, wat voor een aanvraag ze ook deden?

Vraag 14

Was er een werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF-domein) of iets dergelijks die ongeveer inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd, geen nieuwe kinderopvangtoeslag toegelend kregen, wat voor een aanvraag ze ook deden? Hoe zag die instructie of werkwijze eruit en wanneer en op wie was die van toepassing?

Vraag 15

Was er een werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF-domein) of iets dergelijks die ongeveer inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd standaard verteld werd dat zij niet de juiste bewijstukken opgestuurd hadden, maar dat hen niet werd meegedeeld welke bewijstukken ze nog moesten insturen? Hoe zag die instructie of werkwijze eruit en wanneer en op wie was die van toepassing?

30 augustus 2018

Op 30 augustus werden de antwoorden op de vragen aan de Tweede Kamer gestuurd (uitgangen 5 september).

Vraag 8

Kijkt het de Kamer een evaluatie-rapport (CAF 11) geschreven is?

Antwoord 8

Ja er bestaat een document met die titel. Het document geeft weer wat de aanleiding is geweest voor het massaal opvragen van bewijstukken, de ervaringen bij de behandeling en de resultaten daarvan. De aanleiding was een onderzoek vanuit het Comitéteam Aanpak Facilitators (CAF) waarbij het sterke vermoeden ontstond dat er misbruik werd gemaakt van de kinderopvangtoeslag. (...)

Vraag 9 t/m 12

Kunt u het evaluatie-rapport aan de Kamer doen toekomen?

Welke andere stukken over CAF-11 of CAF-11 kunt u doen toekomen?

Kunt u de andere stukken die betrekking hebben op de CAF 11 (Havill) operatie aan de Kamer doen toekomen?

Kunt u in ieder geval het draaiboek CAF 11 en de bijhorende instructies aan de Kamer doen toekomen, samen met de verouderde materiaalgeen in deze brief. In de actuele werkwijze van de Belastingdienst nu de procedures veranderd zijn?

Antwoord 9 t/m 12

Ik ben graag bereid uw Kamer vertrouwelijk inzage te geven in het evaluatie-rapport CAF 11.
Hawaii (de naam van het betreffende onderzoek) en de betreffende documenten,
waar onder het draaiboek. Naar personen en organisaties herleidbare gegevens zijn uit
oogpunt van privacy onherkenbaar gemaakt. (...)

Vraag 13

Wanneer werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF domein) of iets dergelijks die ongeveer
inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd, geen nieuwe
kinderopvangtoeslag toekend kregen, wat voor een aanvraag ze ook deden?

Antwoord 13

Een instructie zoals hier beschreven heb ik niet aangevraagd. Alle mij bekende documenten
in het kader van het onderzoek CAF 11. Hawaii verstrek ik aan uw Kamer ter vertrouwelijke
inzage. (...)

Vraag 14

Wanneer werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF domein) of iets dergelijks die ongeveer
inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd, geen nieuwe
kinderopvangtoeslag toekend kregen, wat voor een aanvraag deden? Hoe zag die
instructie of welke mogelijkheden waren er op wie was die van toepassing?

Antwoord 14

Zoals hiervoor is aangegeven heb ik geen werkinstructie zoals hier beschreven aangevraagd.
(...)

Vraag 15

Wanneer werkinstructie (in CAF 11 of in het CAF domein) of iets dergelijks die ongeveer
inhield dat mensen, wiens kinderopvangtoeslag 2014 werd terug gevorderd standaard
verteld werd dat zij niet de juiste bewijstukken opgestuurd hadden, maar dat hen niet werd
meegedeeld welke bewijstukken ze nog moesten insturen? Hoe zag die instructie of
welke wijze eruit en wanneer en op wie was die van toepassing?

Antwoord 15

Een werkwijze zoals hier wordt beschreven, is mij niet bekend. Het is wel voorgekomen dat in
de brief aan de aanvragers van kinderopvangtoeslag niet altijd expliciet is aangegeven welke
bewijstukken nog moesten worden opgestuurd. In die gevallen is wel aangegeven dat de
aanvrager niet voldoende heeft aangegeven dat de kosten van kinderopvang waren betaald.
Sinds juli 2016 heeft de Belastingdienst expliciet aan welke contributende informatie van de
burger ingegaven moet.

De concept antwoorden zijn door Adviescollege afgestemd met de [] Toeslagen. Op 20
augustus heeft zij akkoord gegeven op de 0.4 versie van de antwoorden. Op 29 augustus zijn de

concreet antwoorden door Adviesregie verstuurd aan de [redacted] Toeslagen en de [redacted] Toeslagen verantwoordelijk voor Adviesregie, met conclusie van de antwoorden die gewijzigd zijn en de vraag of zij instemmen met deze beantwoording. Daarop heeft op 30 augustus telefonisch contact plaatsgevonden tussen Adviesregie en de [redacted] Toeslagen. In dit gesprek is gesproken over de beantwoording in algemene zin en specifiek over de beantwoording van vraag 8. Op 30 augustus heeft Adviesregie aan de [redacted] Toeslagen (en de [redacted] Toeslagen) een concreet antwoord op vraag 8 voorgelegd dat aangevuld was met een beschrijving van de rol van het CAF. De [redacted] Toeslagen heeft dezelfde dag via de mail aangegeven in te stemmen met het concreet antwoord.

Er is geen malversatie of andere documentatie aangereikt die licht werpt op de keuze die gemaakt is om als reactie op de kamervragen alleen de documenten ter vertrouwelijke inzage te geven die ook opgenomen zijn in de inventarislijst bij het Wob-besluit van 12 juni 2018. Adviesregie geeft hierover het volgende aan: "Bij de beantwoording van de Kamervragen van 6 augustus is uitgegaan van de inventarislijst zoals is opgenomen in het besluit op het WOB-verzoek. Aangenomen werd dat de inventarislijst de documenten bevatte die betrekking hadden op de CAF 11 operatie."

4 september 2018

In een artikel van 4 september 2018 meldt dagblad Trouw:

"De Belastingdienst heeft bewust aangestuurd op het afwijken van bezwaren van met name bij wie ten onrechte de kinderopvangtoeslag werd gestopt. Dat blijkt uit interne stukken van de fiscus die in breuk zijn van Trouw. Het bestaan van deze stukken werd al voor kort ontkend door de Belastingdienst."

"In een notitie uit 2016 schrijft de Belastingdienst als interne instructie over de afhandeling van bezwaren: 'Waarschijnlijk kun je er bijna niets toevoegen'. Ook wordt er aangestuurd op het omg rond of niet-ontvankelijk verklaren van bezwaren. In een interne evaluatie schrijft de Belastingdienst dat er vooral op individueel niveau is gezocht naar gronden om de toeslag af te wijzen."

"Het bestaan van een intern onderzoek werd in juni nog ontkend door staatssecretaris Menno Snij (D66) van Financiën in antwoorden op Kamervragen. Vorige week gaf hij na nieuwe vragen van Kamerlid Pieter Omtzigt (CDA) alsnog toe dat een evaluatie had plaatsgevonden, en is die vertrouwelijk aan de Tweede Kamer gestuurd. Omtzigt noemt het 'zeer ernstig' dat het bestaan van de stukken door de Belastingdienst is ontkend. "Ik heb eerder specifiek naar dit document gevraagd. Dan moet de regering het gewoon naar de Kamer sturen. Ik neem die hoop op en ga ervan uit dat de staatssecretaris de stukken nu gewoon openbaar maakt." Volgens de Belastingdienst zijn de stukken eerder niet naar de Kamer gestuurd 'omdat er is gevraagd naar een intern onderzoek'. "Dat is niet hetzelfde als een evaluatie", aldus een woordvoerder."

Trouw citeert uit twee documenten van de Belastingdienst:

- "Er is dus vooral op individueel niveau gezocht naar gronden om de toeslag af te wijzen." Dit komt uit het 'Evaluatie rapport CAF 11' van februari 2016. Dit document stond op de

inventarelijst van het Wob-besluit van 12 juni en is op 30 augustus vertrouwelijk aan de Tweede Kamer ter inzage gesteld.

- "Waarschijnlijk kun je mijn nikstokenen." Dit komt uit een document "Casus Hawaii, CAF zaak [] - Bezwaar van april 2016.

Het document "Casus Hawaii, CAF zaak [] - Bezwaar" is bij de behandeling van het Wob-verzoek van 20 maart 2018 niet in beeld geweest. Het document is door de eerste genoemde medewerker van team Beroep op 3 september gevonden met behulp van de citaten die Trouw op 3 september bij de voor aankondiging van het artikel aan de [] en de Belastingdienst verspreide. Het document is afkomstig van de medewerker van team Productieregie/Kwaliteitsregie die het document opgesteld, via email verspreid en in het filagebied van de IST-team geplaatst heeft. Dit filagebied is niet toegankelijk voor de medewerker van team Beroep die de inventarelijst voor het Wob-verzoek heeft opgesteld, hij heeft daarom rondvraag bij de IST-teams navraag gedaan naar het bestaan van werkinstructies voor CAF11. Door de IST-teams is het bestaan van dit document niet gemeld. Kwaliteitsregie had tijdens het opstellen van de inventarelijst geen eigen filagebied waarin dit soort documenten opgeslagen en gedeeld werden. De medewerker die de inventarelijst voor het Wob-verzoek opstelde heeft bij Kwaliteitsregie geen navraag gedaan naar documenten rond CAF11 [].

De opsteller van het document heeft het document beschikbaar gesteld aan het team Bezwaar dat bestaans met de behandeling van de bezwaren rond de casus CAF11. Kort daarna krijgt zij via de mail (email 22 april 2015, re: bezwaar [] af casus Hawaii) het verzoek "de betreffende instructie voor de behandeling" aan een collega van Handhavingregie / CAF te doen toekomen. In haar reactie (email 25 april 2016) aan deze collega van Handhavingregie / CAF, die onder andere ook aan [] van het bezwaarteam gestuurd is, geeft zij het volgende aan: "Er is geen 'specifieke' instructie voor bezwaar, zij doorkloppen de reguliere bezwaarprocedure. De informatie die is meegegeven, is de informatie over de CAF casus zelf, zoals opgesteld door IIR en IST. Deze informatie geeft, aan welke benijdelijk en kan niet zijn voor de toekenning van KOT. Het is deze informatie die ze niet, dan stuur ik dit door."

Op 3 september wordt duidelijk dat dit document ook ter vertrouwelijke kennisname aan de Tweede Kamer gestuurd wordt. B/T heeft daarom binnen de organisatie nagevraagd of er andere medewerkers bekend waren die ook meegevoerd moesten worden. Daarop is door de medewerker van team Beroep de "Concept leidraad afhandeling bezwaren [] versie 0.1 d.d. 24-09-2016" genoemd. In de Factsheet document "casus Hawaii bezwaar" schrijft hij naar aanleiding van de vraag of er meer is: "Er is de leidraad die ik heb geschreven. (...) Ik heb verder niets gevonden. Ik merk wel op dat de kamervragen van Omrigt iets lijken te citeren". In overleg tussen B/T en DGEel is vastgesteld dat ook de Concept leidraad ter vertrouwelijke kennisname aan de Tweede Kamer wordt verstrekt.

5 Onderdeel 1. Verstrekking documenten - bevindingen

- "Evaluatie rapport CAF11: bij de beantwoording van de kamervraag over het interne onderzoek is het "Evaluatie rapport CAF11 []" in beeld geweest. Het document is tijdens

het proces van totstandkoming van het antwoord gedeeld met DGB en Uitvoeringsbeleid. Binnen B/T is door Adviesregie en MT een onderbouwde keuze gemaakt dit document niet in de beantwoording te betrekken van de vragen naar aanleiding van de 21e Haltpaarsrapportage Belastingdienst. Het document is op 30 augustus verstrekt naar aanleiding van vraag 9. Kunt u het evaluatie rapport aan de Kamer doen toekomen?

- "Concept leidraad afhandeling bezwaren [] Hawaii versie 0.1 d.d. 24-06-2018": Dit document is niet bij de op 30 augustus verzonden documenten gevoegd, omdat het niet voorkwam op de inventarislijst van het Wob-besluit van 12 juni. Het document is niet op de inventarislijst gezet omdat binnen B/T de afwijking gemaakt is dat dit document geen aanwijzingen bevat die specifiek zijn voor de behandeling van bezwaren in de casus CAF11. [] afgezien van een passage over het beschikbaar hebben van de oorspronkelijke documenten. Naar aanleiding van het artikel in dagblad Trouw is het document alsnog eengeboden.

De aanbieding op 4 september is naar aanleiding van vraag 11: "Kunt u de andere stukken die betrekking hebben op de CAF11 (Hawaii) overlaten aan de Kamer doen toekomen?" Het document kwalificeert niet als draaiboek, achterliggende instructie of werk-instructie zoals bedoeld in vragen 12 t/m 15.

- "Casus Hawaii CAF zaak [] Bezwaar": Dit document is niet bij de op 30 augustus verzonden documenten gevoegd, omdat het niet gevonden is op de inventarislijst van stukken in het kader van het Wob-verzoek van 20 maart en niet voorkwam op de inventarislijst van het Wob-besluit van 12 juni.

De aanbieding op 4 september is naar aanleiding van vraag 11: "Kunt u de andere stukken die betrekking hebben op de CAF11 (Hawaii) overlaten aan de Kamer doen toekomen?" Het document kwalificeert niet als draaiboek, achterliggende instructie of werk-instructie zoals bedoeld in vragen 12 t/m 15.

- Er is binnen B/T geen kader aangegeven dat aangeeft welke documenten verstrekt moeten worden op een kamervraag. "Kunt u de andere stukken (...) aan de Kamer doen toekomen?". Bij de beantwoording is geresiteerd op de inventarislijst bij het eerdere Wob-besluit. Er zijn geen emailsof documenten bekend waaruit blijkt dat de keuze expliciet gemaakt, gerecetteerd of goedgekeurd is.
- Aan Adviesregie is gevraagd of de beantwoording van de kamervragen binnen B/T is uitgevoerd overeenkomstig de daarvoor geldende procedures en afspraken. Adviesregie geeft aan dat dit het geval is. Adviesregie verwijst voor de beschrijving van de procedures en afspraken naar een conceptnotitie van april 2013 aan [] team Bedrijfsvoering, waar Adviesregie deel van uitmaakt. En naar een powerpoint presentatie met de titel "Van impuls tot opdracht. Komt het dan ook goed?". Deze documenten zijn samenvatting van het gemaakte te volgen stappen, die te betrekken medewerkers en de taken, rollen en verantwoordelijkheden en het oplossen van documentatie waar het gaat om de beantwoording van kamervragen. De notitie is een concept, uit beide stukken blijkt niet of en

hoe review en vaststelling hebben plaatsgevonden.

6 Onderdeel 2. Opstellen, opslaan en beschikbaar stellen van werkinstructies voor de handmatige behandeling en andere voor de sturing en beheersing relevante documenten

De aanleiding van dit onderzoek is gelegen in het niet tijdig verstrekken van interne documenten die betrekking hebben op de uitvoering van het primaire proces. Het gaat daarbij om documenten die betrekking hebben op de behandeling van een beroep aanvragen en bezwaren, en niet op de op individuele aanvragen en bezwaren betrekking hebbende grondslagen, behandeling, beslissingen, en onderliggende documentatie. Daarom richt de in deze paragraaf behandelde vraagstelling zich op de op proces- en teamniveau relevante documenten. Ter beantwoording van dit tweede onderzoeksvraag zijn vragen voorgelegd aan teams:

1. Productieregie / Kwaliteitsregie
2. Handhavingregie (HHR)
3. Toesicht
4. Integreef/Subjectgericht Toezicht (IGT)
5. Uitval/Uitworp (nog niet ontvangen)
6. Belcendum / Stella
7. Kluis
8. Bezwaar
9. Beroep
10. Fraude
11. Vraag (nog niet ontvangen)

De vragen zijn ook of namens beantwoord. Daarnaast is bij B/T- Bedrijfsvoering/Toepassingsbeheer een overzicht van alle gedeelde netwerkshijven (Q-schijven) opgevraagd en is gericht naar (vastgestelde) procedurebeschrijvingen voor de totstandkoming van werkinstructies. Er heeft geen verder onderzoek naar documenten, opslaatstructuren e.d. plaatsgevonden.

In deze paragraaf bevat een verkorte weergave van de reacties die van of namens verzocht zijn. Aan het eind van deze paragraaf wordt kort ingegaan op de opslaatstructuur en op overige documenten die gebruikt worden voor de sturing en de uitvoering van B/T.

De volgende vragen zijn voorgelegd aan de teams:

- Welke formeel vastgestelde werkinstructies worden binnen het team gebruikt? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de formele werkinstructies zoals die, onder andere, via kwaliteitsregie worden vastgesteld (TSL, werkinstructie bezwaar) en die op het intranet zijn gepubliceerd.
- Zijn de werkinstructies die langs deze weg tot stand zijn gekomen toereikend voor de uitvoering van de verschillende processen binnen het team? Denk hierbij onder andere

aan het antwoord op de vraag of de werkzaamheden binnen het team volledig en correct kunnen worden uitgevoerd met behulp van de officiële werkinstructies of dat er behoefte bestaat aan extra tekst, uitleg en dergelijke:

- Als er sprake is van (behoefte aan) aanvullende handreikingen, instructies en soortgelijke documenten, welke stukken zijn dit? Welke aanvullende documenten worden er gebruikt bij de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden en de handmatige behandeling binnen het team?
- Als er sprake is van (behoefte aan) aanvullende handreikingen, welke waarborgen zijn getroffen voor de kwaliteit, actualiteit, toegankelijkheid en kenbaarheid van de status van deze handreikingen? Denk hierbij onder andere aan waar dit wordt opgeslagen (G-schijf, wiki, etc.), wordt dit bijgehouden, zijn er richtlijnen voor, met wie wordt dit gedeeld?
- Welke andere voor de sturing en verantwoording van Toeslagen relevante documenten zijn er? Denk hierbij onder andere aan startdocumenten, toeslagsubevaluatie, einddocumenten, etc.
- Als er sprake is van andere voor de sturing en verantwoording van Toeslagen relevante documenten, welke waarborgen zijn getroffen voor de kwaliteit, actualiteit, toegankelijkheid en kenbaarheid van de status van deze documenten? Denk hierbij onder andere aan waar dit wordt opgeslagen (G-schijf, wiki, etc.), wordt dit bijgehouden, zijn er richtlijnen voor, met wie wordt dit gedeeld?

1. Productieregie (PR) / Kwaliteitsregie

De team onderskent drie algemene bronnen van werkinstructies voor de handmatige behandeling binnen Belastingdienst/Toeslagen:

- Handleboek Toeslagen, in beheer bij Beleid en Vaktechniek
- Behandelvoorschriften en modules, deze worden gepubliceerd door IV en opgesteld volgens op het behandelplan doorwel behandellichaad (HHR of Inrichting), behandelvoorschriften volgen na opstellen een review proces
- Kennisbank Toeslagen, in beheer en publicatie door Kwaliteitsregie; interne afstemming binnen Kwaliteitsregie en zo nodig afstemming met Beleid en Vaktechniek

Deze informatie wordt opgeslagen en is toegankelijk via internet². Het is niet direct aantekenen in welke mate Kwaliteitsregie aanvullende stukken opstelt of uitlag verschaft, en in welke mate teams zelf ook nog stukken produceren die wel of niet gedeeld worden. PR onderskent ook relevante stukken als behandelplannen en behandellichaad, uitkomsten PLO-essies en mogelijk CNF-rapporten.

Aanvullend op de vragen aan PR die ook aan de andere teams gedeeld zijn, is gevraagd om de vastgestelde procedures voor de totstandkoming van de werkinstructies. Er is geen vastgestelde

² <http://intranet.belastingdienst.nl/toeslagen-wa-gegevens/>

procedurbeschrijving beschikbaar voor het opstellen, reviewen en vaststellen van werkinstructies, behandelvoorschriften en andere kaderstellende documenten⁶.

2. Handhaving/vregje

De team onderkent alleen 'overige voor de sturing en verantwoording relevante documenten'. Deze documenten staan op een Q-schijf. Modelk staan er nog verouderde documenten op en niet duidelijk is of toegangsrechten worden opgeheven als medewerkers uit dienst gaan.

3. Toezicht

Door Toezicht wordt aangegeven dat gebruik gemaakt wordt van behandelvoorschriften en behandelkaders, die echter vaak verouderd zijn en waarop binnen het team aanvullingen gecommuniceerd / verspreid worden. Toezicht signaleert bij sommige werksystemen een 'best groot gis gebief'. Toezicht gebruikt de behandelvoorschriften, het handboek en de kennisbank. Aanvullende afspreken of informatie wordt via de mail verspreid en/of wordt op de Q-schijf geplaatst.

4. Integraal Subjectgericht Toezicht (IST)

'Het IST houdt zich vooral bezig met werkzaamheden die voortkomen uit de risicoselectie. Daarnaast houdt een select groep medewerkers zich bezig met CAF (Combi Aanpak Facilitator). (...) Wat IST ook bijzonder maakt is dat de medewerkers niet een behandelkader en niet met een behandelvoorschrift werken. Binnen het behandelkader heeft de behandelaar de vrijheid om te beslissen welke weg hij bewandelt bij het behandelen van een betreffende patiënt. Door middel van de weekstart worden inhoudelijke vragen besproken en samen opgelost. Ook heeft IST een wiki waarop onder andere inhoudelijke en procedurele onderwerpen op staan klaarhandvat voor de medewerkers.'

IST gebruikt diverse behandelkaders, zo nodig werkinstructies, het handboek en aanvullende memo's en de Vraagbaaktool. Aanvullingen worden via de weekstart of via de mail meegedeeld, en via ConnectPeople (board/wiki) gedeeld. Hier zijn een richtlijnen voor. IST heeft aan de behoefte aan te hebben de gegevens meer op één plek te hebben.

Als andere relevante documenten benoemt IST het verslag van de steekproef van de risicoselectie, en de startdocumenten en eindrapporten per casus van TWC/CAF. Het verslag van de steekproef van de risicoselectie wordt gedeeld aan HHR, en door een deel van de teams opgeslagen op de Q-schijf. De rapporten van TWC staan op de Q-schijf.

5. Uitval/Uitworp

[Reactie nog niet ontvangen]

⁶ In het Globaal Ontwerp: Handleiding Organisatie Bevestiging dienst Toezicht d.d. 12 maart 2012: "... De betreffende MT's en van een regio afdeling is verantwoordelijk voor de valinhoudelijke aspecten bij de uitvoering van werkzaamheden op zijn vakgebied. Hiermee is HHR al bevoegd om richtlijnen en dwingende aanwijzingen te geven binnen de door het MT gegeven - en door de afvloeiing bewaakte - kaders. Als instrument daartoe gebruikt de MT de 'valorganisatie structuur' (...). De valorganisatie zijn samengesteld dat integraal kan worden geïmplementeerd of besloten, met de kanttekening dat de formalisering van besluiten bij het MT ligt." In 2018 zijn de valorganisatie niet meer wettelijk.

6. Belocentrum / Stella

Het Stella-team maakt gebruik van de werkinstructie als dit nodig is voor de behandeling. Het handboek en de kennisbank. De formele werkinstructies en de kennisbank op intranet zijn niet toereikend voor de uitvoering van de processen binnen het team (dank aan speedoattingen). Instructies specifiek voor het Stella team en andere relevante documenten staan op de Q-schijf. Het Stella-team geeft aan dat er geen overzicht is omdat de informatie verspreid staat over handboek, kennisbank, Ouchif en Intranet. Het zoeken naar informatie op intranet werkt slecht en duurt lang.

7. Macht

Op de vraag naar formele werkinstructies worden ook emails en dergelijke genoemd. Volgens team kleine email alles op een Q-schijf maar is dit nou al het gehoorde moet worden.

8. Bezwaar

Bezwaar verwijst naar Werkinstructies / modules, het handboek en de kennisbank als het kader waarbinnen gewerkt wordt. Ook verwijst Bezwaar naar het nExt-overleg. Intranet: 'Onduidelijke situaties (inhoud of proces) worden ter plekke met elkaar opgelost of gaan door naar het nExt overleg' of komen terecht in de periodieke afstemming met het Team Kwaliteitsregie. Uiteindelijk komt het besluit in de Kennisbank waarover weer uitslag wordt gegeven tijdens de weekstarts. Op die manier is de cirkel weer rond. Daarnaast lopen er dagelijks vraagbaken rond in de teams en komen er voorlichtingen door verschillende partijen in de teams voortbij het team behoefte aan is.⁵

Bezwaar geeft aan geen behoefte te hebben aan extra handelingen. Opgemerkt wordt wel dat voor bezwaren die in IST zijn ontstaan (zoals CAF-taken) die documenten wel aangeleverd moeten worden, en tussenkomsten anderszins anderszins moeten worden. De medewerkers die naar de reguliere bezwaren met bijzondere bezwaren (bv CAF) werken hebben de documenten vaak in hun eigen werkomgeving op de Q-schijf opgeslagen.

9. Beroep

Bij team Beroep zijn er geen formele vastgestelde werkinstructies in gebruik. Wel wordt er gebruik gemaakt van formele werkinstructies voor de clusters secretariaat en inventarislijst. Er wordt veel gebruik gemaakt van standaard documenten en tekstblokken die met Beleiden Vaktechniek zijn besproken. De gebruikte werkinstructies en documenten op dewiki worden constant up to date gehouden (grootte van de team) en zijn toereikend voor de uitvoering van het werk. Er is een behoefte aan aanvullende handelingen/beleidsmomenten vanuit jurisprudentie en wetswijzigingen.

Op de Q-schijf en de wiki van team Beroep staan documenten, tekstblokken, standaard verzoeken en voorbeelden van verzoeken die door de medewerkers van herenep gebruikt worden. Alleen medewerkers van team Beroep kunnen hierbij. Bij herzien beslissingen op bezwaar worden standaard sjablonen/tekstblokken gebruikt die door Communicatie & Dienstverlening en Kwaliteitsregie zijn goedgekeurd.

⁵ <http://intranet.belastingdienst.nl/te/edagen-samen/prod/du/overzicht-productie/samen-bezwaar-uitbreiden-14-11-2014/overzicht-productie/samen-bezwaar-uitbreiden-14-11-2014>

10. Fraude

De teams fraude maken gebruik van de algemeen voor Toeslagen geldende instructies. Daar naast zijn er specifieke handleidingen voor de werkzaamheden van de teams Fraude en het meldpunt. Bij Fraude komen complexe casussen voor waarvoor afstemming met Balaid en Valschelijk noodzakelijk of wenselijk is. Fraude geeft dan deze afstemming verder te willen ontwikkelen.

11. Vraag

[Reactie nog niet ontvangen]

Opgavestructuur documenten

Uit de e-mails van de teams blijkt dat er diverse locaties zijn voor het aanhouden van instructies en andere relevante documenten.

- Via intranet zijn het handboek, de werkinstructies / modules en de kennisbank te benaderen.
- Sommige teams maken gebruik van Connect People en maken daar Wikis op aan. Een wiki kan door iedere medewerker aangemaakt worden, er zijn geen algemeen geldende afspraken voor het beheer van wiki's die gebruikt worden in het primaire proces.
- Teams kunnen ook gebruik maken van gemeenschappelijke filegebieden waardoor aan specifieke groepen medewerkers (zoals de medewerkers van een team) toegangrechten kunnen worden toegekend. Voor B/T zijn er tenminste ongeveer 80 van deze Q-schijven, waarvan overigens duidelijk is dat deze niet allemaal voor het primaire proces gebruikt worden. Op deze Q-schijven kan een veelvoud aan mappen staan. Gezien de naamgeving is een deel van Q-schijven verouderd en mogelijk niet meer in gebruik. Het is bij B/T-Bedrijfsvoering/Toepassingsbeheer niet duidelijk hoe het beheer van deze Q-schijven geregeld is.

Overige voor de sturing en verantwoording relevante documenten

De aanleiding van dit onderzoek is gelegen in het niet tijdig verstrekken van interne niet-taakgewijze documenten die betrekking hebben op de uitvoering van het primaire proces. Daarop richt zich de hiervoor in deze paragraaf behandelde vraagstelling aan teamleiders. Naast de documenten die van belang zijn voor de uitvoering van en verantwoording over het primaire proces zijn er voor de sturing en verantwoording relevante documenten te onderscheiden waar het gaat om agenda's en stukken van het regicommunicatieoverleg (RTO) en het MT B/T, MT besluiten, jaarplannen, rapportages en verantwoordingen.

De stukken en verlagen (inclusief besluiten) van het MT-overleg B/T worden vanaf 2013 in Balaid bewaard en zijn toegankelijk voor medewerkers die daartoe geautoriseerd zijn. De verlagen van het MT-overleg (inclusief besluiten) zijn voor alle medewerkers toegankelijk via intranet. Naast de reguliere MT-overleggen zijn er MT-dagen. Op deze MT-dagen wordt onder andere getofficiëerd op de onderlinge samenwerking en worden inhoudelijke onderwerpen gesproken als deze niet tot een volgend regulier MT-overleg kunnen wachten. Van de MT-dagen wordt geen verslag gemaakt.

Het RTO is een overleg tussen regleteamleiders en dient ter voorbereiding op de besluitvorming in het MT over onderwerpen die meer dan één regiegebied raken. De stukken en voorstellen van het RTO worden vanaf 2014 in Babs bewaard en zijn toegankelijk voor iedereen die de mededeleiders.

De (jaar)plannen bestaan uit de ingediende begroting van B/T, de begroftbrievan aan B/T en het jaarcontract. De rapportages en verantwoordingen bestaan uit het maandelijks KPI's (kantooren), de maandelijks versuimrapportage en de twee maandelijks reflectie door [redacted] Toeslagen daarop, de maandelijks financieel rapportage en de vier maandelijks rapportages. Deze worden door de medewerkers van B/T-beleidsvoering/Planning, Financien en Control opgeslagen in een voor hun toegankelijk filiegebied. PRC geeft hierover aan dat de structuring matig is.

7 Onderdeel 2. Opstellen, opslaan en beschikbaar stellen van werkinstructies voor de handmatige behandeling en andere voor de sturing en beheersing relevante documenten - bevindingen

- Voor de documenten die als gemeenschappelijk kaderstellend beschouwd worden voor de uitvoering (handboek, werkinstructies en kennisbank) zijn geen geformaliseerde procedures beschikbaar voor het opstellen, reviewen, goedkeuren / vaststellen en beheer.
- Uit de reacties op de vragen is niet zonder meer op te maken dat de teams een volledig beeld hebben van wat (anders dan de bij het vorige punt genoemde bronnen) als werkinstructie beschouwd wordt, en van wat de voor de sturing en verantwoording van Toeslagen relevante documenten zijn.
- De voor de sturing van en verantwoording over de behandeling binnen Belastingen/Toeslagen relevant documenten bevinden op verschillende plaatsen, op intranet, het handboek, de werkinstructies / modules en de kennisbank, daarnaast de gemeenschappelijke regiegebieden (Luchthaven), Connet3 op websites / boards, en worden soms via email verspreid. Uit de rondgang langs de teams komen signalen dat deze versnippering leidt tot slechte toegankelijkheid, en dat de bronnen deels niet actueel zijn.
- Uit de punten hiervoor volgt dat het niet uit te sluiten is dat – zoals in de onderhavige zaak het geval is geweest – bepaalde relevante documenten niet gevonden worden als daarmee gerepute wordt, voor de verantwoording van keuzes en/of andere in's

8 Aanbevelingen

1. Het is aan te bevelen vast te leggen op welke wijze werkinstructies, behandelkeuzes en andere voor documenten die voor de behandeling, de besturing en de verantwoording van belang zijn opgesteld, gevonden, vastgesteld, toegankelijk gemaakt en beheerd worden. De

beschrijving van deze processen en de daarbij betrokken taken, rollen en verantwoordelijkheden moet vastgesteld worden door Toezeggen.

2. De hiervoor genoemde beschrijving biedt aanknopingspunten voor het benoemen van de status van de verschillende documenten. Uit de documenten die volgens de in het vorige punt genoemde processen tot stand komen, moet de status van het desbetreffende document blijken.
3. Het advies is maatregelen te treffen om de vindbaarheid en toegankelijkheid van werkinstructies en andere relevante documenten te verbeteren. Deze maatregelen moeten onder meer gericht zijn op het beheer en op de actualiteit, volledigheid en eenvoudige overtuigbaarheid van de documenten die op dit moment opgeslagen zijn.
4. Het verdient aanbeveling een actuele procesbeschrijving te laten opstellen en vaststellen van de processen bij Adviesregie. In deze procesbeschrijving en de bijbehorende beschrijving van taken, rollen en verantwoordelijkheden, zou integraal moeten worden op de te acteren stappen en de te betrekken medewerkers van andere onderdelen van B/L bij de beantwoording van kamervragen in het algemeen, en bij het achterhalen van (mogelijk) relevante documenten in het bijzonder. De procesbeschrijving dient aan te sluiten op het corresponderende proces van de Concretdirectie Uitvoering en Handhaving als beeld.