Memo Appreciatie notitie werkinstructies
Dd 15 okt 2019, B/T en CD Vaktechniek

Aanleiding
De Adviescommissie uitvoering Toeslagen heeft de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/T) gevraagd informatie aan te leveren over werkinstructies, handreikingen, vaktechnische afstemming etc. die betrekking hebben op CAF 11. Via de notitie 'Beleid en werkinstructies CAF 11 Belastingdienst/Toeslagen' met bijbehorende bijlagen is de gevraagde informatie aan de commissie verstrekt.

Kern
- In CAF 11 is in 2014 de lopende toeslag van ouders stopgezet voordat duidelijkheid bestond over het vermoedelijke recht. Deze stopzetting werd "zachte stop" genoemd, omdat nog geen terugvordering van de reeds uitbetaalde voorschotten plaatsvond.
- Voor de toezichtprocessen bij B/T zijn algemeen geldende en (binnen B/T) vaktechnische afgestemde werkinstructies en behandelkaders aanwezig. Deze zijn op intranet vindbaar.
- Er zijn binnen B/T geen vaktechnisch afgestemde werkinstructies aangetroffen waarin het proces van wel (of niet) stopzetten van lopende toeslagen is uitgewerkt.
- Er heeft in 2014 ook geen zichtbare vaktechnische afstemming met specialisten binnen B/T plaatsgevonden over de toepassing van de stopzetting bij CAF 11. Enkele medewerkers geven wel aan dat hier vooraf mondeling over gesproken is. B/T voorzag in die tijd zelf in vaktechnische ondersteuning, vrijwel zonder verbinding met andere onderdelen van de Belastingdienst.
- Bij CAF-zaken werd gebruik gemaakt van een "opdrachtformulier" waarmee [redacted] van de CAF-zaken binnen B/T aan de specifieke behandelaars van een IST-team duidelijk maakte welke bewijsstukken over welke jaren zij moesten opvragen, op welke manier dit moest gebeuren en - gedurende de jaren 2013 t/m 2016 - op welk moment de stopzetting in het systeem moest plaatsvinden ten aanzien van de specifieke CAF-zaak.
- De opdrachtformulieren zoals toegepast bij CAF-zaken zijn niet aangetroffen bij andere toezichtprocessen binnen B/T.
- Het besluitvormingsproces over het toepassen van deze vorm van stopzetting hebben wij niet kunnen achterhalen. Elementen van het besluitvormingsproces zijn wel aangetroffen in de stukken die n.a.v. het WOB-verzoek en de beantwoording van vragen van de AUT en ADR zijn geanalyseerd. Hierover wordt u separaat geïnformeerd.
- Bij sommige CAF-zaken werd naast het opdrachtformulier tevens gebruik gemaakt van plannen van aanpak en standaardteksten, waarmee behandelaars van een IST-team ook informatie voor de aanpak kregen.
- In CAF-zaken werden meer bewijsstukken over een langere periode opgevraagd dan bij andere toezichtactiviteiten.
- U heeft eerder aan de Kamer het bestaan van werkinstructies gemeld. Samengevat is eind augustus 2018 in de beantwoording op vragen van Omtzigt geschreven dat er geen werkinstructie is aangetroffen. Eind augustus 2018 zijn er zes documenten ter vertrouwelijke inzage gelegd waar het opdrachtformulier van CAF 11 geen deel van uitmaakte. In het kader van een eerder WOB-verzoek [PM datum] is een opdrachtformulier wel openbaar gemaakt.
- Begin september 2018 is alsnog een 'concept leidraad' voor de afhandeling van bezwaarschriften aangetroffen, die toen ter vertrouwelijke inzage is gelegd. In de Kamerstukken van 11-9-2018, 11-10-2018 en 12-3-2019 is aangegeven dat deze 'concept leidraad' ziet op een collegiale handreiking om de collega's die belast zijn met de (bezwaar)behandeling de context van deze bezwaren mee te geven. Benoemd is dat het geen vastgestelde werkinstructie is, maar interne communicatie op operationeel niveau.
- Tijdens het plenaire debat op 21 maart 2019 heeft u gezegd dat het niet goed mogelijk was om documenten zoals werkinstructies terug te vinden doordat het informatiebeheer bij Toeslagen niet op orde was. Na 12 maart jl. is naar de Kamer geen schriftelijke correspondentie geweest over werkinstructies en vergelijkbare documenten.
- De complete tijdlijn over de meldingen aan de Kamer is opgenomen in de bijlage.

Voorstel lijn richting Kamer
Werkinstructies binnen de Belastingdienst dienen schriftelijk afgestemd te worden binnen de vaktechnische lijn. Binnen B/T vond in de afgelopen jaren vaktechnische afstemming van werkinstructies alleen intern plaats. Deze werkinstructies (die ook deze titel dragen) zijn voor alle medewerkers van B/T raadpleegbaar. Het opdrachtformulier van CAF 11 was niet zichtbaar vaktechnisch afgestemd en gold alleen voor de specifieke CAF-zaak. Er lag geen algemeen

geldende werkinstructie inzake stopzetting aan ten grondslag. Daarmee was het beeld dat het opdrachtformulier interne communicatie op operationeel niveau betrof.
In de voorbereiding op het onderzoek van de ADR is inmiddels naar voren gekomen dat ook voor andere CAF-zaken vergelijkbare opdrachtformulieren zijn gebruikt. In die zin kan het opdrachtformulier gezien worden als een niet formeel afgestemde werkinstructie.

Vervolg vaktechnische inbedding

- De technische mogelijkheid om de uitbetaling van toeslagen op te schorten in de systemen van Toeslagen op te nemen is in de afgelopen jaren meermaals onderzocht. In de prioritering binnen de IV-portefeuille zijn andere keuzes gemaakt. Momenteel onderzoekt B/T wederom op welke termijn het systeem kan worden aangepast om opschorting uit te kunnen voeren.
- We verwachten dat door de verbeterde vaktechnische inbedding in de toekomst vaker en vroegtijdig vaktechnische afstemming zal plaatsvinden. Dit wordt op dezelfde wijze ingericht als bij de andere directies van de Belastingdienst. U heeft de maatregelen hiervoor op 11 oktober 2018 aangekondigd. Dit is een langdurig proces waarvoor de eerste stappen zijn gezet.
- Wij wijzen u er op dat het van grote waarde is, om naast de inbedding voor rechtstoepassing ook vaktechnische inbedding voor het toezichtsproces in te richten. Daartoe zal op korte termijn een vaco toezicht bij B/T worden ingesteld.
- Tevens zal B/T invulling geven aan de concretisering van de uitvoerings- en toezichtsstrategie. Hiertoe zal B/T met de gestelde kaders van UHB een handhavingsplan opstellen. Ook hierbij is sprake van een groeiproces. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de dilemma's die spelen bij activiteiten waarmee vermoedens van georganiseerd misbruik worden onderzocht bij een groot aantal burgers. Of wanneer op basis van constateringen bij enkelen, overwogen wordt een groter gedeelte van de populatie in onderzoek te nemen. In een later stadium wordt u over de uitkomsten geïnformeerd.
- Voor de uitvoering van toezicht binnen Belastingen en Douane zijn diverse vaktechnische voorschriften in gebruik. De basis ligt in de Controle Aanpak Belastingdienst (CAB) waarin staat beschreven hoe de Belastingdienst de controle van aangiften uitvoert. Daarbij wordt ook ingegaan op het gebruik van statistische steekproeven. Er zal worden verkend in hoeverre deze methodiek ook binnen B/T kan worden gebruikt, zowel in het reguliere toezicht als bij vermoedens van misbruik/fraude.
- Daarnaast zal de toezichtmethodiek voor B/T concreet worden vastgelegd, in een vergelijkbare notitie als de CAB. Deze notitie kan als kapstok voor nadere werkinstructies dienen. Hierdoor kan bijvoorbeeld ook het opschorten van uitbetaling van toeslagen en het uitvragen van informatie gebeuren op een manier waarbij de gerechtvaardigde belangen van burgers worden beschermd. Wij wijzen u er op dat de totstandkoming van een dergelijke notitie een groeiproces zal zijn.

Bijlage Tijdlijn: correspondentie Kamer inzake werkinstructies over stopzetten

Samenvatting: Eind augustus 2018 schrijft u in de beantwoording op vragen van Omtzigt dat er geen werkinstructie is aangetroffen. Eind augustus zijn er zes documenten ter vertrouwelijke inzage gelegd waar de instructie geen deel van uitmaakt. Begin september wordt alsnog een 'concept leidraad' aangetroffen, die toen ter vertrouwelijke inzage is gelegd. Daar zeggen we vervolgens meerdere keren in Kamerstukken (11-9-18, 11-10-18, 12-3-19) over dat het gaat om een collegiale handreiking om de collega's die belast zijn met de (bezwaar)behandeling de context van deze bezwaren mee te geven. We noemen dat het geen vastgestelde werkinstructie is, maar interne communicatie op operationeel niveau. Tijdens het plenaire debat op 21 maart heeft u gezegd dat het niet goed mogelijk was om documenten zoals werkinstructies terug te vinden doordat het informatiebeheer bij Toeslagen niet op orde was.

Datum/ Kamerstuk	**Antwoord/passage**
30 augustus 2018, beantwoording vragen Omtzigt betreffende het stopzetten van kinderopvangtoeslag en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de BelastingTelefoon.	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 toegekend kregen, wat voor een aanvraag ze ook deden? **Antwoord** Een instructie zoals hier beschreven heb ik niet aangetroffen. Alle mij bekende documenten in het kader van het onderzoek CAF 11 Hawaii verstrek ik aan uw Kamer ter vertrouwelijke inzage. Wel kregen ouders na een aanvraag niet eerder kinderopvangtoeslag toegekend dan nadat zij met bewijsstukken hadden aangetoond dat zij recht hadden op de toeslag. Deze werkwijze wordt standaard gehanteerd in situaties waarbij het sterke vermoeden van het onrechtmatig gebruik van de toeslag bestaat.
11 september 2018, Kamerbrief, Kinderopvangtoeslag casus 'geen powerplay, maar fair play' 2014	Na het onderbreken van de betaling van de kinderopvangtoeslag is door een groot deel van de ouders bezwaar aangetekend. Onder meer om de collega's die belast zijn met de bezwaarbehandeling de context van deze bezwaren mee te geven, zijn collegiale handreikingen gedaan door middel van een casus en een concept leidraad voor de afhandeling, respectievelijk van april 2016 en juni 2016. Dit zijn geen vastgestelde werkinstructies, maar interne communicatie op operationeel niveau. Uiteraard dient elk bezwaar op gelijke wijze en aan de hand van wet- en regelgeving beoordeeld te worden. In de genoemde handreiking worden onder meer de bevindingen uit de hiervoor genoemde onderzoeken samengevat. Op grond van die bevindingen wordt in die handreiking de verwachting uitgesproken dat in veel gevallen ouders hun bezwaar waarschijnlijk niet krijgen toegekend. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven leek het erop, gebaseerd op de bewijsstukken die aanwezig waren bij de gastouders, dat bij een groot aantal van de aanvragen iets niet klopte. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een instructie, zoals ook expliciet is opgenomen in het betreffende document en in e-mail uitwisselingen tussen medewerkers, april 2016. Verder wil ik benadrukken dat deze handreiking niet heeft geleid tot een andere werkwijze voor de inhoudelijke afhandeling van bezwaarschriften.
11 oktober 2018,	6. Klopt het dat op 9 december 2014 bij de notitie staat: "LET OP!: Burger niet melden dat er sprake was van

beantwoording vragen Omtzigt betreffende het achterhouden van stukken in CAF 11-zaak	rechtsmatigheidsonderzoek ivm verhoogd toezicht. Bij bezwaar, klacht of andere afwijkende behandeling (waarbij sprake is van toekenning), dient de behandelaar contact op te nemen met het IST team via Toeslagen IST CAF_Postbus. Beoordeling CAF11, geen toekenning, bewijsstukken niet akkoord"? **Antwoord** Ja. Deze notitie is een collegiale handreiking om de collega's die belast zijn met de (bezwaar)behandeling de context van deze bezwaren mee te geven. Het is geen vastgestelde werkinstructie, maar interne communicatie op operationeel niveau. De handreiking is bedoeld om collega's erop te attenderen dat een specifieke toezichtsactie rond deze aanvraag heeft plaatsgevonden. Het toezicht is mede ingegeven door de mogelijke rol van het betrokken gastouderbureau als facilitator van misbruik. Het betrokken gastouderbureau mocht er op dat moment niet van op de hoogte raken dat er een toezichtsonderzoek naar zijn eventuele rol als facilitator liep, om het onderzoek niet te verstoren. Uiteraard dient elk bezwaar aan de hand van wet- en regelgeving beoordeeld te worden. Om te waarborgen dat dit op gelijke wijze gebeurt, is een team verantwoordelijk voor de coördinatie hiervan.
12 maart 2019, beantwoording vragen Omtzigt over de kinderopvangtoeslag, die bij veel gezinnen is stopgezet, het CAF 11-project en de brieven van de Kinderombudsman	13. In uw brief van 11 september 2018 geeft u een toelichting op de collegiale handreiking. Hoe verklaart u dat Belastingdienst/Toeslagen op pagina 15 van het rapport van de Nationale ombudsman deze handreiking als instructie benoemt? **Antwoord** De collegiale handreiking die toegelicht is in de brief van 11 september 2018 en de instructie die benoemd is in het rapport van de Nationale ombudsman van 9 augustus 2017 zijn twee verschillende stukken. De collegiale handreiking is geen vastgestelde werkinstructie, maar betreft interne communicatie op operationeel niveau. De instructie in het rapport van de Nationale ombudsman betreft individuele aanwijzingen voor de klantbehandeling in de CAF-11 zaak.
12 maart 2019, Kamerbrief CAF-zaken bij Toeslagen	In het CAF-11 dossier heb ik eerder stukken ter vertrouwelijke inzage aan uw Kamer verstrekt waaronder de werkinstructie, omdat in dat dossier door meerdere organisaties sterke aanwijzingen werden afgegeven dat de behandeling onzorgvuldig was. Ik wil niet aan het verzoek van uw Kamer tegemoetkomen om ook toezichtvertrouwelijke informatie in andere CAF-zaken te verstrekken, te meer omdat ik in andere CAF-zaken geen externe aanwijzingen heb ontvangen.
21 maart 2019, plenaire debat KOT	"Ik had nog een vraag staan van de heer Azarkan. Hij vroeg hoe het zo mis kon gaan met de informatievoorziening. Uit de gang van zaken blijkt dat het informatiebeheer bij Toeslagen dus niet op orde was. Het is niet goed mogelijk om alle documenten, zoals bijvoorbeeld de werkinstructies, zomaar terug te vinden. Ook was de status van bepaalde documenten vaak moeilijk te achterhalen. Op dit punt vond ik Toeslagen dus niet goed in control. Daarom heeft Toeslagen de opdracht gekregen om het informatiebeheer op orde te brengen. Daar zal ik fel achteraan blijven zitten, maar dat zal niet van vandaag op morgen in één keer zijn opgelost. Er worden nu wel procedures opgesteld voor het vaststellen, opslaan, beheren en opleveren van bijvoorbeeld werkinstructies en andere relevante documenten. Met deze procedures moet het ook beter mogelijk worden om voortaan stukken tijdig aan burgers te verstrekken en ook om verantwoording af te kunnen leggen aan de Kamer."
20 september 2019,	**Niet betreffende de werkinstructie stopzetten, maar beroepszaken**

Kamerbrief aanbieding Kamervragen Leijten (SP), Azarkan (DENK) en Omtzigt (CDA) inzake het ten onrechte stopzetten van kinderopvangtoeslag	Aangezien ik de ontstane situatie niet alleen wil herstellen, maar ook wil voorkomen dat er nieuwe problemen ontstaan is er een aantal maatregelen genomen die meteen effect sorteren: • Collegiale toetsing bij beroepszaken wordt strikt voorgeschreven in een nieuwe werkinstructie;