

Taskforce CAF Toeslagen

Memo: inzicht in besluitvorming en werkinstructies/behandelkader CAF Toeslagen

Datum: 22 juli 2019

Aanleiding

Verzoek staatssecretaris, voorbereiding beantwoording kamervragen en verzoek commissie AUT om inzicht te krijgen in de besluitvorming en "werkinstructies" binnen Toeslagen rondom behandeling van burgers in CAF-zaken. Onder werkinstructies verstaan we i.h.k.v. deze uitvraag een verzameling van informatie en instructies rondom de behandeling.

Besluitvorming

CAF-TWO overleg

In 2014 is een structureel afstemoverleg gestart door Toeslagen voor een betere coördinatie tussen de teams die een rol hebben in zaken van vermoede georganiseerde fraude. Het is voortgekomen uit een behoefte tussen de teams IST, Fraude en Handhavingsregie om zaken af te stemmen. Het afstemoverleg wordt vanaf 2015 Twee Wekelijks Overleg (TWO) genoemd en de deelnemers waren vanaf de start de teamleider Handhavingsregie, teamleider Fraude, teamleider IST, kwaliteitsadviseur Fraude, contactambtenaar Toeslagen en twee medewerkers Handhavingsregie (tevens CAF-lid). Deze laatste twee medewerkers zijn in 2017 en 2018 vertrokken uit Toeslagen.

In 2016 is het Screeningsteam ("steam") opgericht als voorbereiding voor de CAF-zaken. De coördinator van dit team was een van de medewerkers Handhavingsregie (tevens CAF-lid). Medewerkers van het Screeningsteam prioriteren de interne en externe fraudesignalen en  deze op tot een zogeheten quickscan die een compact en overzichtelijk beeld geeft van de situatie. De quickscans worden vervolgens besproken in het TWO.

Status overleg

Het overleg had en heeft geen formele status. Er ligt geen MT besluit aan ten grondslag waarin mandaat wordt verleend tot het nemen van beslissingen m.b.t. de in het overleg besproken zaken. Verslaglegging vindt pas gestructureerd plaats vanaf maart 2018. In de periode ervoor zijn er geen verslagen gemaakt, wel hield de kwaliteitsadviseur Fraude een doorlopend document bij om de casussen te volgen.

Besluitvorming in CAF-TWO overleg

Op basis van de quickscan (of een voorloper daarvan) werd in het overleg gezamenlijk de beslissing genomen of en waar de casus verder moest worden behandeld. De specifieke aandachtspunten van de zaak uit de eerste analyse werden daarbij meegegeven.

Welke verschillende besluiten konden er worden genomen:

- geen verdere actie/incidenteel naar toezicht
- casus naar een IST team
- casus naar een fraudeteam
- de casus moet eerst verder worden uitgezocht
- er is "buitentoezicht" nodig: CAF/MKB ingezet

Als het CAF werd ingezet werden de bevindingen vanuit het buitentoezicht vervolgens besproken en werd de zaak daarna toebedeeld aan het IST- of Fraudeteam of werd besloten tot geen verdere actie.

Voortgangsoverleg

Naast het TWO overleg vond er maandelijks een voortgangsoverleg plaats met het MT-lid verantwoordelijk voor Handhaving. In dit overleg werden aan de hand van een casusoverzicht de verschillende casussen besproken. Daarbij waren naast het MT-lid aanwezig de teamleider van het Belastingdienstbrede CAF, de teamleider account van de FIOD, de teamleider Handhavingsregie, de contactambtenaar en twee medewerkers Handhavingsregie (tevens CAF-lid). Van dit overleg werden geen verslagen of besluitenlijsten gemaakt. Er zijn in de afgelopen week nog enkele casusoverzichten uit persoonlijke archieven verstrekt, maar meer lijkt vooralsnog niet bewaard te zijn.

Overdracht voor behandeling in IST-team

Als in het TWO was besloten dat de betrokken burgers bij de CAF-casus verder zouden worden behandeld in het IST-team, dan stelde de medewerker Handhavingsregie (tevens CAF-lid) een opdrachtformulier op waarin specifieke aandachtspunten opgenomen konden zijn. Dit opdrachtformulier werd niet afgestemd binnen het TWO.

Het formulier werd wel besproken met Productieregie¹, maar niet apart door hen geaccordeerd. Afstemming vooraf met Beleid & Vaktechniek werd niet nodig geacht omdat werd verondersteld dat de behandeling plaatsvond binnen de bestaande goedgekeurde behandelkaders.

De "zachte stop"

De "zachte stop" betreft het veelbesproken gebruik van het stopzetten van de lopende toeslag gedurende de beoordeling van het recht op toeslag van een burger. Er is gebruik gemaakt van deze werkwijze enerzijds omdat het systeem van Toeslagen (TVS) geen technische mogelijkheid heeft voor het opschorten van de uitbetaling van toeslagen. In de CAF-zaken is dus regelmatig stopgezet voordat de burger in de gelegenheid was gesteld om zijn recht op toeslag met stukken te onderbouwen.

In het opdrachtformulier vanuit Handhavingsregie (opgesteld door medewerker, tevens CAF-lid) kon zijn aangegeven dat in de specifieke CAF-zaak de "zachte stop" toegepast moest worden. Daarnaast werd er vanaf 2015 tot halverwege 2016 binnen het IST-team door de CAF-coördinatoren van het IST-team (senior medewerkers) per casus een plan van aanpak gemaakt waarin een overweging was opgenomen over het wel of niet toepassen van de zachte stop. Hierover vond vooraf afstemming plaats met een medewerker van Handhavingsregie (tevens CAF-lid).

Vanaf medio 2016 zou de "zachte stop" niet meer zijn toegepast. Een besluit tot het niet langer hanteren van deze werkwijze is echter (nog) niet gevonden. Evenmin is op dit moment vast te stellen wat precies het moment is geweest waarop deze handelwijze is beëindigd. De data-analisten van Toeslagen onderzoeken momenteel wanneer de handelwijze is beëindigd en of de "zachte stop" ook breder is toegepast dan bij de behandeling voor CAF-zaken.

De werkwijze omtrent de "zachte stop" werd en wordt niet uitgevoerd wanneer de beoordeling in het fraudeteam plaatsvindt.

Werkinstructies/behandelkader

De behandelaren in het IST-team hebben voor allerlei toezichtacties de beschikking over een behandelkader en werkinstructies. Daarmee kunnen zij aan de hand van de bewijsstukken van de burger toetsen of er recht is op toeslag. Voor achtergrondinformatie wordt het handboek Toeslagen gebruikt. De Kennisbank wordt gebruikt voor overige informatie en voor voorbeeldtekstblokken die kunnen worden gebruikt in de brieven aan toeslaggerechtigden. Voor de behandeling van CAF-zaken wordt specifiek gebruik gemaakt van het "behandelkader risicoselectie". In dit behandelkader, noch in de werkinstructies is de "zachte stop" opgenomen. Ook vorige versies zijn op dit onderdeel beoordeeld, maar er is geen informatie aangetroffen. Het lijkt er op dat de "zachte stop" enkel werd toegepast in CAF-zaken op basis van de plannen van aanpak en mondelinge informatie van de CAF-coördinatoren. Op basis van onderhanden data-analyse zal duidelijk worden of dit inderdaad het geval is geweest.

Overdracht voor behandeling in Fraudeteam

Als de casus op grond van de bespreking in het CAF/TWO-overleg naar een fraudeteam ging, lag hier (meestal) niet hetzelfde opdrachtformulier als voor behandeling in een IST-team aan ten grondslag. Van de CAF-zaak werd een beschrijving gemaakt en deze werd direct opgepakt in het Fraudeteam. Vooral in de eerste jaren (het Fraudeteam werd in 2012 opgericht, eerst vooral voor behandeling van individuele fraudegevallen) was er weinig tot geen zicht op de casussen die binnen

¹ Productieregie is het team binnen Toeslagen dat zorgt voor het aanmaken van "werkbundels", oftewel het toedelen van werk aan medewerkers.

team Fraude behandeld werden. In latere jaren maakt het Fraudeteam gebruik van een handreiking, waarbij wordt aangegeven waarop een behandelaar moet letten als hij onderzoekt of sprake is van opzet, dan wel grove schuld. Daarnaast maakt het Fraudeteam ook gebruik van de reguliere behandelinformatie in de Kennisbank en het Handboek Toeslagen. De eerste stap in het onderzoek is de vraag of er sprake is van een rechtmatig toegekende toeslag. Om dit vast te stellen, kan er om nadere informatie worden gevraagd bij de burger en/of bij derden. Hierbij is geen opdracht gegeven om "zachte te stoppen". Vanuit de beschikbare systemen en verkregen informatie wordt, op basis van een feitenrelaas, een preweegdocument, dan wel een sanctiememo opgesteld die de basis vormen voor het opleggen van een bestuursrechtelijke boete. In overleg met de FIOD kan de zaak aan de Officier van Justitie worden voorgelegd om strafrecht in te zetten. De behandeling in het fraudeteam kon tevens de aanleiding zijn om individuele gevallen een bestuursrechtelijke boete op te leggen.

Bijlagen

De volgende bijlagen worden bij dit memo meegezonden:

- Enkele casusoverzichten voor het maandelijks voortgangsoverleg met MT-lid
- Enkele productieformulieren voor de behandelopdracht via Productieregie
- Het behandelkader risicoselectie en instructie beoordelen bewijsstukken
- Enkele plannen van aanpak door de CAF-coördinatoren van het IST-team
- Voorbeelden van brieven t.a.v. toepassing van een "zachte stop" en zonder "zachte stop"
- De werkinstructies voor fraude-onderzoek en beoordeling opzet/grove schuld in het Fraudeteam