Rode draden uit de interviews over het MT Fraudebestrijding

[redacted] Uijlenbroek en Frances Diepstraten, 10 oktober 2019

1. Inleiding

Het MT Fraudebestrijding kwam voor het eerst bijeen op mei 2013 en vergaderde min of meer maandelijks tot en met januari 2015. Van het MT Fraudebestrijding vond verslaglegging plaats. In aanvulling op de verslaglegging bestaat behoefte om van de toenmalige MT Fraudebestrijding-leden nadere inkleuring te krijgen over de werking van het MT Fraudebestrijding. Daartoe hebben de DG en de pDG gesprekken gevoerd met zes voormalige leden die nog werkzaam zijn bij de Belastingdienst. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan betrokkenen zijn voorgelegd ter [redacted] en vaststelling.

Hieronder is de rode draad uit de gesprekken opgenomen waarbij tevens gebruik is gemaakt van documenten ter nadere inkleuring/toetsing van hetgeen werd gesteld.

2. Aanleiding oprichting MT Fraudebestrijding

Directe aanleiding voor het oprichten van het MT Fraudebestrijding lag volgens de geïnterviewden in een aantal fraude zaken die zich toen hadden voorgedaan en veel politieke en publicitaire aandacht kreeg. De Bulgarenfraude wordt daarbij het meest genoemd maar ook de digid-fraude die in Groningen speelde. Daarnaast waren er signalen over systeemfraude o.a. vanuit de FIOD. Vanuit een breder perspectief bezien is het MT Fraudebestrijding in het leven geroepen omdat bij Toeslagen onvoldoende aandacht was voor (systeem) fraudebestrijding. Toen toeslagen startte bij de Belastingdienst was alle aandacht gericht op het tijdig uitkeren van de toeslag om te voorkomen dat huishoudens die afhankelijk zijn van toeslaggelden in de problemen kwamen. Pas later is aandacht geschonken aan het houden van toezicht daarop en in een nog latere fase is de fraudebestrijding in beeld gekomen.

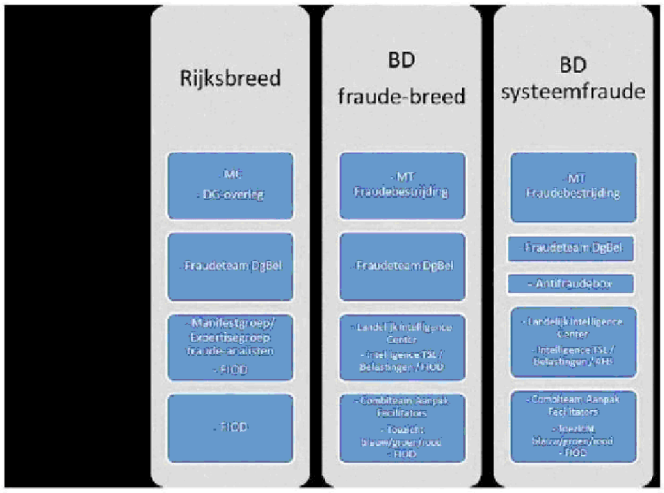
Dit bredere perspectief blijkt ook uit documenten. Bijvoorbeeld richting de kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33754, nr. 3) is opgenomen dat "vanaf 2012 is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om met geautomatiseerde ondersteuning ook toezicht uit te oefenen in de voorschotfase van het toeslagproces" (pg. 3).

3. Positionering MT Fraudebestrijding

Ten tijde van de start van het MT Fraudebestrijding was het hoogste besluitvormende gremium in de Belastingdienst het MT Belastingdienst. Uit de gesprekken blijkt dat het MT Fraudebestrijding 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.

Hetgeen in de gesprekken is weer gegeven, blijkt ook uit de documenten (verslag MT Belastingdienst, 6 mei 2013 agendapunt 3 maatregelen Fraude en het verslag van de eerste vergadering van het MT Fraudebestrijdig, 28 mei 2013). Uit de verslagen blijkt dat het MT Fraudebestrijding voor het eerst in mei 2013 bij elkaar kwam en in het juniverslag van het MT Fraudebestrijding wordt de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding voor het eerst genoemd, welke in juni 2013 door het kabinet is aangekondigd, evenals het voorbereidende DG-overleg. Daarna wordt in enkele verslagen verwezen naar de Ministeriele Commissie en/of het DG-overleg.

De DG Belastingdienst was lid van het ambtelijk voorbereidend DG-overleg van de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding. Het DG-overleg werd voorbereid door een afdelingshoofdenoverleg. De (inter)departementale overlegstructuur is in een presentatie aan de toenmalig staatssecretaris gepresenteerd en onderstaande weergave is afkomstig uit die presentatie.



4. Werking MT Fraudebestrijding

In de gevoerde gesprekken lopen de meningen uiteen over de beslissingsbevoegdheid van het MT Fraudebestrijding, [redacted] van een overleg dat coördinerend was met als doel verbinding te leggen tussen de diverse initiatieven in de Belastingdienst, tot een overleg dat werkte onder het regime "de DG beslist gehoord het MT Fraudebestrijding' met alle bevoegdheden van de DG. Daarbij lopen de meningen in de gesprekken uiteen over of en in welke mate de besluiten in het MT Fraudebestrijding werden herbevestigd in het MT Belastingdienst.

Een nadere analyse van de verslagen MT Belastingdienst loopt.

Uit de gesprekken blijkt dat het MT Fraudebestrijding vooral initiatieven nam om de Belastingdienst brede fraudebestrijding aan te jagen. De meeste aandacht ging daarbij uit naar het bij elkaar brengen van losse fraudebestrijdingsinitiatieven in de Belastingdienst alsmede het ontwikkelen van een nieuwe aanpak die gericht was op systeemfraudebestrijding. Individuele casuïstiek werd niet besproken in het MT Fraudebestrijding, hooguit ter illustratie van een fenomeen waar dan een meer fundamentele aanpak op ontwikkeld diende te worden.

Besluitvorming in het MT Fraudebestrijding was weinig expliciet blijkt uit de gesprekken en op de gemaakte afspraken vond maar beperkte voortgangsbewaking plaats. Leden van het MT Fraudebestrijding werden geacht de besproken aanpak zelf door te vertalen naar hun eigen organisatieonderdeel. Er vond weinig tot geen voortgangsbewaking plaats op de gemaakte afspraken.

In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat de check en balances toen minder expliciet waren geregeld. De toenmalig directeur fiscale zaken heeft slechts een enkele keer deelgenomen aan het MT Fraudebestrijding in de veronderstelling dat de echte beslissingen in het MT Belastingdienst werden genomen. Verder had Toeslagen in die tijd een eigen vaktechnische ondersteuning waarbij vrijwel geen verbinding was met de vaktechnische en juridische kennis van de Belastingdienst.

5. Balans tussen Fraudebestrijding en dienstverlening en het stopzetten van het voorschot

Het thema 'balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening' is meermaals besproken in het MT Fraudebestrijding is gemeld in de gesprekken. Dit blijkt ook uit de verslagen van het MT Fraudebestrijding waarin het enkele keren terugkomt. Direct bij de start van het MT Fraudebestrijding is hier ook al sprake van blijkens het verslag van 28 mei 2013 waarin het volgende is opgenomen: "De goeden zullen meer onder de kwaden gaan lijden. Maar het moet wel zoveel als mogelijk voorkomen worden". Ook in het verslag van 30 september 2013 komt het aan

de orde: "ziet geen tegenstelling maar een balans tussen dienstverlening en fraudeaanpak omdat dit beide onderdelen zijn van dezelfde instrumentenmix die gedifferentieerd ingezet moet worden" waarbij overigens ook wordt geconcludeerd dat "De discussie over dienstverlening versus fraude zijn we voorbij: het gaat om wat je van klanten weet, hoe we ons werk organiseren, ook samenwerking met andere instellingen komt terug."

Sprekers verwijzen in dit verband ook naar het politieke debat. Het thema is ook besproken in de Ministeriele Commissie Fraudebestrijding blijkens de stukken die daarin zijn gewisseld over de rijksbrede aanpak fraude uitmondend in de brief van de minister van V&J (17050 nr. 450) waarin de rijksbrede fraudeaanpak is weergeven en nadrukkelijk aandacht wordt geschonken aan de balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening waarbij tevens maatregelen worden aangekondigd ter bestrijding van faciliterende fraudefenomenen en een gerichte aanpak van fraudeurs.

Het is ook in politieke zin onderwerp van debat geweest. De kamerbrief van 13 mei 2013 (Vergaderjaar 2012-2013, 17050 nr. 435) verwijst hier ook naar waarbij wordt verwezen naar de aard van het toeslagensysteem met bevoorschotting op basis van vertrouwen (pg. 2). In de brief wordt een verschuiving naar meer fraudebestrijding aangekondigd inclusief de bijbehorende maatregelen zoals 'geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico' (pg. 4) waarbij aangegeven is dat de aanvragers dan naar de balie moeten komen om relevante bewijsstukken te overleggen inclusief het 'no show, no money' principe.

In de memorie van toelichting bij wijzingen van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en de fiscaliteit (vergaderjaar 2013-2014, 33754, nr. 3) wordt ook ingegaan op de balans tussen fraude en dienstverlening. Daarin wordt gesteld dat "Het Kabinet is echter van mening dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden, die in aantal slechts een kleine minderheid vormen. Daarom is getracht om de antifraudemaatregelen zo specifiek mogelijk te richten op de fraudeurs." (pg. 2).

Ook in het debat met de Tweede Kamer is deze spanning aan de orde geweest. De toenmalige staatsecretaris heeft in het debat (handelingen BP 2014, 13 nov) aangegeven dat "De balans tussen dienstverlening en voorschotten verstrekken moet weer in evenwicht worden gebracht. Fraude bestendigheid moet een veel nadrukkelijkere rol krijgen. Ik meende dat de Kamer Kamerbreed die notie deelde. Wij nemen niemand het recht op een toeslag af. Wij nemen geen recht op een uitkering af, maar als er echt een luchtje aan zit, als er echt frauderisico's zijn, geven wij wat mij betreft geen voorschotten meer. Om die reden ontraadt ik dit amendement." Dit amendement (33754 nr.10) is bij de stemmingen verworpen.

Het stopzetten lijkt een maatregel te zijn bij fraudevermoeden of het niet aanleveren van relevante bewijsstukken. In het MT Fraudebestrijding is de rapportage "Effectonderzoek handhaving toeslagen (versie 1.1, 31 januari 2014, definitief) besproken waarin het stoppen van de bevoorschotting meermaals wordt genoemd inclusief de aantallen hoe vaak (zie bijv. pg. 18 van 30 waarin over 2012 over 43.000 gestopte voorschotten wordt gesproken en voor 2013 over 36.000 gestopte voorschotten).

In de gesprekken geeft men desgevraagd aan geen aanleiding te hebben gehad om te twijfelen aan de fraudeaanpak zoals ingezet bij Toeslagen. O.a. wordt verwezen naar een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2015 (Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Financiën (IX)) waarin de fraudeaanpak bij toeslagen als een best-practice werd gepresenteerd (pagina 50).

6. Werking van CAF

Uit de gesprekken blijkt dat het CAF sinds de oprichting in augustus 2013 gepositioneerd was onder de toenmalig directeur Belastingen (deze functie bestaat niet meer in de topstructuur van de Belastingdienst). Het CAF-team werd door de directeur Belastingen aangestuurd en was gericht op het aanpakken van 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 duidelijk had kunnen zijn wanneer de afhandeling over ging van CAF naar Toeslagen. 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 Toeslagen teams opgezet worden 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 daarbij opzoekt. In de gesprekken wordt daarover aangegeven dat de Belastingdienst-organisatie over het algemeen een sterke focus had op dienstverlening en weinig op fraudebestrijding en dat daarom wellicht een scherpe formulering is gezocht om duidelijk te maken dat de bakens verzet moesten worden richting fraudebestrijding.

Uit het verslag blijkt dat het CAF in het MT Fraude van 3 feb 2014 uitgebreid besproken is. Hierin is een voorstel tot schorsing van het uitbetalen van toeslagen besproken naar aanleiding van "de casus kinderopvangtoeslag". De secretaris van het MT-fraude kan zich niet meer herinneren om welke casus dit specifiek ging. De actiehouder herinnert zich niet zozeer een specifieke casus maar wel dat er zicht was op fraude bij meerdere gastouderbureau's.

7. Politieke afstemming met de staatssecretaris

In de gesprekken is aangegeven dat met de staatssecretaris herhaaldelijk overleg is geweest over de fraudeaanpak. Daarbij wordt in de gesprekken verwezen naar concrete bijeenkomsten en presentaties die zouden zijn gegeven. Ook in de verslagen van het MT Fraudebestrijding wordt daarnaar verwezen. Op de vraag waarom er zo weinig nota's liggen wordt aangegeven dat de communicatie met de staatssecretaris via toenmalig DGBel en de DG verliep, men er zelf weinig zicht op had en dat in die tijd er een informele werkwijze wijze was. Daarbij wordt in de gesprekken ook verwezen naar de constateringen die de Commissie Onderzoek Belastingdienst in januari 2017 heeft getrokken, o.a. t.a.v. de informele werkwijze.

8. Proactief melden over MT Fraudebestrijding

In de gesprekken is de vraag gesteld waarom het bestaan en de werking van het MT Fraudebestrijding niet proactief is gemeld. Reactie daarop van de geïnterviewden is dat het MT Fraudebestrijding een tijdelijk hulpconstruct was om ook goed te kunnen laten zien dat de top van de Belastingdienst aandacht had voor fraudebestrijding en een interne aanjaagfunctie had. Andere redenen die worden gemeld zijn: dat het alweer lang geleden was, niet bij betrokkene opkwam en bekend werd verondersteld.

9. Wat zou men met de kennis van vandaag anders doen

In de gesprekken wordt doorgevraagd op wat men met de kennis van vandaag anders zou doen dan hiervoor. Daarop worden door geïnterviewden verschillende zaken genoemd:

- meer oog hebben voor het effect op burgers en bedrijven;
- explicietere voortgangsbewaking op acties;
- minder informele communicatie en consequentere verslaglegging, ook in het verkeer met de bewindspersoon;
- vanuit een breed ketenperspectief kijken en ook meer doorvragen of processen verderop in de keten (bijv. uitnodigingsproces, bezwaarbehandeling) op orde zijn om snel fouten te kunnen corrigeren.

10. Gevraagde appreciatie

Op basis van deze gesprekken zijn nu geen conclusies te trekken over individuele toerekenbaarheid van de ontstane CAF-situatie bij Toeslagen.