

Rode draden uit de interviews over het MT Fraudebestrijding

Jaap Uijlenbroek en Frances Diepshofen, 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 bleef het behoeft van van de toenmalige MT Fraudebestrijding teken nadere inkleding te krijgen over de werking van het MT Fraudebestrijding. Daarvoor hebben de DG en de OGS gesprekken gevoerd met zes normaalgelezen die mee werkzaam zijn bij de Belastingdienst. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan betrokkenen zijn voorgelegd ter becommentariering en vaststelling.

Hiervoor is de media draad uit de gesprekken opgenomen waarbij lezende gebruik is gemaakt van documenten ter nadere inkleding/toelichting van hetgeen werd gezegd.

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 Bugarenfraude 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. Vanaf een brede perspektief bleek het MT Fraudebestrijding in het leven geroepen omdat bij Toelagen onvoldoende aandacht was voor (systeem) fraudebestrijding. Toen toelagen startte bij de Belastingdienst was alle aandacht gericht op het tijdig uitkijken van de toelagen om te voorkomen dat huishoudens die afhankelijk zijn van toelagen 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.

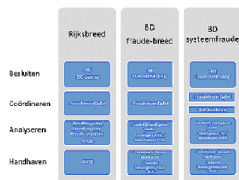
Dit bredere perspectief blijkt ook uit documenten. Bijvoorbeeld richting de kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33754, nr. 3) is opgenomen dat "vanaf 2012 is het voor de Belastingdienst/Toelagen mogelijk om met geautomatiseerde ondersteuning ook toezicht uit te oefenen in de voorschotfase van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

3. Doelstelling 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 Belastingdienst vrij 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 Ministeriële 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 meer gegeven, blijkt ook uit de documenten (verslag MT Belastingdienst, 6 mei 2013 agenda punt 3 maatschappelijke fraude en het verslag van de eerste vergadering van het MT Fraudebestrijding, 28 mei 2013). Uit de verslagen blijkt dat het MT Fraudebestrijding voor het verslag mei 2013 bij elkaar kwamen en in het juni verslag van het MT Fraudebestrijding wordt de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding voor het eerst genoemd welke in juni 2013 door het kabinet is aanvaard, evenals het voorbereidende DG-overleg. Daarna wordt in enkele verslagen verwezen naar de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding 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 waargave is afkomstig uit die presentatie.



4. Werking MT Fraudestrategie

In de gevoerde gesprekken lopen de meningen uiteen over de beslissingsbevoegdheid van het MT Fraudestrategie, variërend 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 van de DG bestaand uit het MT Fraudestrategie 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 Fraudestrategie werden herbevestigd in het MT Belastingdienst.

Een nadere analyse van de verslagen MT Belastingdienst loopt.

Uit de gesprekken blijkt dat het MT Fraudestrategie vooral initiatieven nam om de Belastingdienst in de fraudebestrijding aan te zetten. 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 Fraudestrategie, hoewel ter illustratie van een fenomeen waar dan een meer fundamentele aanpak op ontwikkeld diende te worden.

Besluitvorming in het MT Fraudestrategie was weinig expliciet blijkt uit de gesprekken en op de gemaakte afspraken vond maar beperkte voortgangsbewaking plaats. Leden van het MT Fraudestrategie 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 op orde. De toenmalig directeur fiscale zaken heeft slechts een enkele keer deelgenomen aan het MT Fraudestrategie in de veronderstelling dat de salarisbesluitingen in het MT Belastingdienst werden genomen. Verder had Toeslagen in die tijd een eigen voltechnische ondersteuning waarbij vrijwel geen verbinding was met de valstechnische 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 Fraudestrategie is gemeind in de gesprekken. Dit blijkt ook uit de verslagen van het MT Fraudestrategie waarin het enkele keren terugkomt. Direct bij de start van het MT Fraudestrategie is hier ook al sprake van blijkens het verslag van 20 mei 2013 waarin het volgende is opgenomen: "De grenzen zullen meer onder de knieën gaan lijken. Maar het moet wel

zowel als mogelijk voorkomen worden". Ook in het verslag van 20 september 2012 komt het aan de orde "ziet een toezicht op maar een balans tussen dienstverlening en fraudeaanpak omdat dit bij de 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 kanten weet, hoe we ons werk organiseren, ook samenwerking met andere instellingen komt terug."

Speakers verwijzen in dit verband ook naar het politieke debat. Het thema is ook besproken in de Ministeriele Commissie Fraudebestrijding tijdens de stukken die daarin zijn gereiseerd over de Rijksrechterlijke aanpak fraude uitmondend in de brief van de Rijksoverheid van V&U (17-000 nr. 430) maar in de Rijksrechterlijke fraudeaanpak is voorgegaan en nadrukkelijk aandacht wordt geschonken aan de balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening waarbij tevens maatregelen worden aangekondigd ter bestrijding van faciliterende fraudevermogens 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 toelagenstelsel met bevoorschotting op basis van vertrouwen (pg. 2). In de brief wordt een verschuiving naar meer fraudebestrijding aangekondigd inclusief de bijbehorende maatregelen zoals 'van verlening naar afpak bij vermoed fraude' (pg. 4) maar zij aanpakken is dat de aanpak dan maar de balie moeten komen om relevante bewijsstukken te overleggen inclusief het 'no show, no money' principe.

In de mening van toezichting bij instellingen van enkele maten met het oog op de bestrijding van fraude in de toelagen en de faciliteit (vergaderjaar 2013-2014, 33754 nr. 3) wordt ook ingegaan op de balans tussen fraude en dienstverlening. Daarin wordt gezegd dat "Het kabinet is echter van mening dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillende liden onder de loofadvillenden, die in aantal slechts een kleine minderheid vormen. Daarom is getracht om de antifraudematregelen 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 staatssecretaris 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 bestrijding is niet een van de belangrijkste rollen. Ik meende dat de Kamer konvergeert die niet deelde. Wij nemen niemand het recht op een toelag af. Wij nemen geen recht op een toelag af, maar als er echt een lichte 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.

Her stopzetten lijkt een maatregel te zijn bij fraudevermoeden of het niet aanleveren van relevante bewijsstukken. In het MT Fraudebestrijding is de rapportage "Effectonderzoek handhaving toelagen (versie 1.1, 31 januari 2014, definitief) besproken waarin het stoppen van de bevoorschotting meermalen wordt genoemd inclusief de aantallen hoe vaak (zie bijv. pg. 16 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 aangevraagd te hebben gehad om te vertellen aan de fraudeaanpak zoals ingezet bij Toelagen. O.a. wordt verwezen naar een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2015 (Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Financiën (TK)) waarin de fraudeaanpak bij toelagen als een heel-particulier 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 Beastingen (deze functie bestaat niet meer in de topstructuur van de Beastingdienst). Het CAF-team werd door de directeur Beastingen aangestuurd en was gericht op het aanpakken van facilitators. De signalen die leidden tot actie van CAF kwamen uit de hele Beastingdienst en met name uit blauw of vanuit de antifraudebox. Naar aanleiding van deze signalen ging het CAF-onderzoek instellen. Wanneer dat ging over Toelagen dan leverde CAF bij Toelagen op de lijn en dan met name bij de contactpersonen CAF binnen Toelagen. Ten aanzien

van Toeslagen gold dat CAF dan ook het veldwerk deed omdat Toeslagen geen eigen buitendienst had.

De vraagstuk 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 overging van CAF naar Toeslagen. Onder druk van de Bulgarijsche was er een businesscase opgesteld om goed 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. Daaruit bleek dat binnen Toeslagen nog in opbouw waren maar er ook geen afgehandeld overdrachtmoment 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 Fraudebeestrijding van 3 februari 2014 merkt daarbij verspreiden dat het CAF-team de grenzen daarbij opzocht. 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 belastingdienst moest 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".

7. Politieke afstemming met de staatssecretaris

In de gesprekken is aangegeven dat met de staatssecretaris herhaaldelijk overleg is geweest over de fraudebestrijding. Daarbij wordt in de gesprekken verwezen naar voorstellen, 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 toernooi DGRI en de DG verloop, men er zal weinig zocht op had en dat in die tijd er een informele werkwijze was. Daarbij wordt in de gesprekken ook verwezen naar de constatering van 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 aanpakfunctie had. Andere redenen die worden genoemd zijn: dat het alweer lang geleden was, niet bij betrokken opkwam en bekend met de verandering.

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 vooral drie zaken genoemd:

- meer oog hebben voor het effect op burgers en bedrijven;
- exploitatie voortgangsbewaking op acties;
- minder interne communicatie en substantiële verslaggeving, welk in het verkeer met de bewindspersoon;
- vanuit een breed belangperspectief kijken en ook meer doorzagen of processen versimpelen in de keten (bijv. uitnodigingsproces, bezwaarbehandeling) op orde zijn om snel fouten te kunnen corrigeren.

10. Gevraagde appreciatie

Op basis van deze geprojectie is geen grond voor individuele toerekenbaarheid van de ontstane O/P-situatie bij Toezeggen.