

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Tweede Kamer
De Voorzitter van de Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

T 070-
@minfin.nl
www.minfin.nl

Datum 15 oktober 2019
Betreft Aanpak tegemoetkoming gedupeerde ouders CAF-11
zaak op basis eerste deeladvies Adviescommissie
uitvoering toeslagen

Ons kenmerk

2019-0000172625

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

3

Geachte Voorzitter,

In deze brief stuur ik uw Kamer zoals toegezegd in mijn brief van 9 oktober jl. mijn aanpak hoe ik gedupeerde ouders in de CAF 11-zaak tegemoet ga komen langs de lijnen van het eerste deeladvies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen.¹ Ook ga ik hierbij in op het toegezegde totaalbeeld rondom de verzoeken CAF 11. Daarbij realiseer ik mij dat voor een oplossing ik het geduld van de getroffen ouders in de CAF 11-zaak en uw Kamer lang op de proef heb moeten stellen.

Zoals in mijn brief van 11 juni jl. uitgebreid omschreven, constateer ik dat bij de getroffen ouders in de CAF 11-zaak veel is fout gegaan rondom het stopzetten van de kinderopvangtoeslag. Hoewel er in deze periode veel maatschappelijke aandacht voor fraudebestrijding was, meen ik dat hier een groep kwetsbare en goedwillende ouders hard zijn getroffen. Hierbij zijn door de Belastingdienst/Toeslagen doelbewust de grenzen van de handhaving opgezocht en wat mij betreft ook overschreden. Dit heeft in de praktijk geleid tot onzorgvuldige besluitvorming die in combinatie met strikte regelgeving en een trage en onzorgvuldige uitvoering ervoor heeft gezorgd dat de menselijke maat uit beeld is geraakt. Dit geldt zowel voor CAF 11-zaak als breder binnen het Toeslagensysteem.

In het bewuste tijdsgewricht 2013-2016 heeft het centraal stellen van fraudebestrijding geleid tot een "tunnelvisie" binnen Belastingdienst/Toeslagen. De gevolgen hiervan zijn tot voor kort nog zichtbaar geweest in langlopende procedures en met uw Kamer heb ik vastgesteld dat het op onderdelen heeft geleid tot onrechtmatig handelen. Deze vaststelling roept vragen op over accountability, inrichting en cultuuraspecten van de fraudebestrijding binnen en buiten het reguliere toezicht. Zelfs als ik rekening hou met het feit dat de opvatting over wat goed toezicht omvat in de tijd, door gewijzigde maatschappelijke opvattingen aan verandering onderhevig is moet ik het handelen - ook achteraf - beoordelen aan de hand van de drie basiswaarden van

¹ Kamerstukken II 2019/20 31 066, nr. 530.

de Belastingdienst. Deze zijn immers niet veranderd en golden ook in deze periode als meetlat: geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk. Juist vanwege gevoeligheid in deze CAF 11-zaak en de versnipperde informatievoorziening is hard gewerkt aan het in kaart brengen en het analyseren van alle beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van verzoeken van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de Adviescommissie), de ADR en een Wob-verzoek.²³ Dit geeft het door mij gewenste totaalbeeld, waarbij ik u informeer over de aanvullende inzichten en detaillering langs de lijnen van de brief van 11 juni jl. Hierna ga ik achtereenvolgens in op:

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

- A. Ongewenste effecten inrichting en uitvoering Toeslagensysteem
- B. Effect op CAF-zaken
- C. Oplossing: herstel en voorkomen

Tevens zal ik ingaan op een aantal onderwerpen, moties en toezeggingen zoals die zijn gedaan omtrent de voortgang maatregelen CAF-11 project (D), nationaliteit (E), klokkenluidersregeling (F), pijler cultuur beheerst vernieuwen (G) en lopende onderzoeken en overige punten (H).

A. Ongewenste effecten inrichting en uitvoering Toeslagensysteem (nog finetuning op Donner)

De CAF-11 zaak legt een aantal manco's bloot in de inrichting en uitvoering van toeslageregelingen door Belastingdienst/Toeslagen. Ten opzichte van de brief van 11 juni jl. ga ik hier kort op in, omdat het de dieperliggende oorzaak van de tekortkomingen weergeeft en noodzakelijk is voor de reikwijdte van de oplossing voor herstel en voorkomen. Dit beeld komt ook terug in de analyse van de beschikbaar gekomen informatie op verzoek van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de Adviescommissie), de ADR en een Wob-verzoek. Geconcludeerd kan worden dat de basisprincipes waarop het stelsel is vormgegeven, niet optimaal aansluiten bij het menselijk handelen. De gevolgen van het stelsel zijn complex en de persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor niet altijd wordt beschikt over de benodigde informatie. Het huidige uitgangspunt van de zelfredzame burger die zelf wijzigingen doorgeeft, een administratie bijhoudt en actief controleert wringt in de praktijk voornamelijk bij doelgroepen die zich kenmerken door een lagere zelfredzaamheid. Deze kwetsbare groepen in de samenleving worden immers geconfronteerd met een systeem met een rigide opvatting over rechtmatigheid en het ontbreken van maatwerk. Weliswaar is zwaar ingezet op het voorkomen van onjuiste aanvragen (vooral vanwege moeilijkheden bij burgers bij het moeten terugbetalen van teveel ontvangen toeslagbedragen), maar zodra een burger een fout maakt (of de kinderopvangorganisatie), komt hij in aanraking met de zwart-wit-bepalingen in de wet en de rechtlijnige behandeling door een Toeslagenmedewerker. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld ontbrekende handtekeningen, te laat indienen van de aanvraag of de aansprakelijkheid van de burger door fouten van het gastouderbureau als de aanvraag te goeder trouw uit handen is gegeven.

De gevolgen van deze beperkingen van inrichting en uitvoering zijn pijnlijk zichtbaar geworden toen onder druk van spraakmakende fraudezaken in de kinderopvangtoeslag als en daarnaast zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag de Bulgarenfraude is

geconstateerd dat de inrichting van het toezicht te beperkt was en vervolgens onder grote maatschappelijke druk is opgebouwd. Dit komt terug in het effect op de fraudeaanpak en het reguliere toezicht in de CAF 11-zaak en bredere CAF-aanpak. De acute problematiek vraagt ook om directe actie binnen de bestaande kaders en structuren. Tegelijkertijd moet er worden nagedacht over de doorontwikkeling van de uitvoering van toeslagregelingen waardoor CAF-11 en aanverwante kwesties zich in de toekomst niet meer kunnen voordoen. Hierbij moet worden aangesloten op het lopende traject IBO-toeslagen die aan het einde van het jaar een rapport opleveren. De analyse van de huidige situatie leveren de bouwstenen op om de noodzakelijke omslag te realiseren.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2019-0000172625

Efficiëntie en rechtmatigheid uitgangspunt toeslagensysteem

Bij de totstandkoming van de diverse toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen vanaf 2006 stond de uitkering van toeslagen - in termen van efficiëntie en rechtmatigheid - naar de burger voorop. Het toeslagensysteem moest zodanig worden ingericht dat toeslaggerechtigden op basis van de meest actuele gegevens hun inkomensondersteuning uitbetaald konden krijgen. Uitvoering van de toeslagregelingen door de Belastingdienst leek toentertijd een logische keuze: de Belastingdienst had een sterke reputatie opgebouwd op het gebied van het uitvoeren van geautomatiseerde massale, homogene processen. De veronderstelling was dat de toeslagenprocessen met maandelijkse bevoorschotting in gelijke mate homogeen zouden zijn voor de 6,5 mln. toeslagen en circa 5 mln. huishoudens (waarvan kinderopvangtoeslagaanvragers circa 0,5 mln). De organisatie van Belastingdienst/Toeslagen werd dan ook op basis van dit (veronderstelde) kenmerk - met jaarlijks ongeveer 1 miljoen nieuwe aanvragen en ruim 6 miljoen mutaties - ingericht, waarbij sturing plaatsvond op efficiëntie en rechtmatigheid. Het systeem is derhalve ingericht als een zwart-wit benadering, waarbij ten behoeve van de verantwoording door de opdrachtgevende departementen wordt vastgesteld of een aanvraag rechtmatig is of niet rechtmatig; in deze benadering bestaan er geen grijstinten. In de rechtspraak (rechtbank en Raad van State) wordt vervolgens uitsluitend getoetst of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een bepaalde beslissing heeft kunnen komen.

De personele bezetting van Belastingdienst/Toeslagen sloot op deze proceskenmerken aan: medewerkers zijn relatief lager opgeleid dan in de rest van de Belastingdienst.⁴ Medewerkers worden geacht aan de hand van de wet en een rechtlijnige behandeling hun werkzaamheden, waaronder bezwaarbehandeling, uit te voeren. Een medewerker wordt positief beoordeeld wanneer hij naar de letter uitvoert. Een zo efficiënt mogelijk ingerichte uitvoering leidt ertoe dat meer uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden, hoe reëel ook, buiten beschouwing worden gelaten. De procesinrichting en de uitvoering van Belastingdienst/Toeslagen wijken af van die van de heffing van belastingen. Er is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de toeslagenwetgeving, die gekenmerkt wordt door strakke vormvereisten en strikte materieelrechtelijke bepalingen, waarbij illustratief is dat een hardheidsclausule (element redelijkheid) ontbreekt. Een burger kan bij belastingwetgeving bijvoorbeeld wel een beroep doen op een hardheidsclausule als men van mening is dat een wet in zijn situatie een onbedoeld gevolg heeft.

⁴ Ter vergelijking: bij Belastingdienst/Toeslagen is 48% van het aantal fte's ingeschaald in lagere schalen, terwijl dat percentage bij de andere uitvoeringsdirecties 20% bedraagt.

Wat daarbij in het verleden niet heeft geholpen is dat de uitvoering en de regelgeving te ver van elkaar verwijderd waren waardoor knelpunten en 'uitwassen' in de uitvoering niet altijd als beleidsprobleem ervaren. Inmiddels is deze samenwerking geïntensiveerd met de beleidsverantwoordelijke toeslagdepartementen, maar er valt op dit punt nog veel winst te behalen. Een goed voorbeeld van samenwerking en oog voor elkaars belangen zijn de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag, waarbij beleid en uitvoering intensief samenwerken en waarbij bijvoorbeeld ook in gezamenlijkheid is gekeken naar proportioneel terugvorderen. Daarin speelt ook mee dat de beleidsdepartementen een financieel belang hebben bij een efficiënte uitvoering; complexe uitvoering brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee en hogere uitgaven aan programmagelden. Dit staat op gespannen voet met maatwerk in dienstverlening.

Wat moet er veranderen?

De aandacht voor rechtmatigheid en efficiëntie heeft ertoe geleid dat een te grote prioriteit is gegeven aan een rechtsbedeling die zich kenmerkt door een binaire uitvoering (iets is of rechtmatig of onrechtmatig). Dit past niet bij de uit het bestuursrecht afkomstige notie dat bij het nemen van een beslissing in een individueel geval alle relevante belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Mijn wens tot meer maatwerk en de nadruk op de noodzaak tot cultuurverandering (inmiddels een vierde pijler in 'Beheerst vernieuwen') laten zich moeizaam verenigen met de huidige uitvoering van de toeslagenregelgeving door Belastingdienst/Toeslagen. De CAF-11-kwestie is daarmee een kantelpunt in de uitvoering van de toeslagenregelgeving door Belastingdienst/Toeslagen. Dit moet leiden tot een aantal maatregelen die nader worden uitgewerkt in blok C. Het betreft dan maatregelen die zien op:

- o Wet- en regelgeving die ruimte biedt aan de uitvoering om maatwerk te leveren, anders gezegd om te zorgen voor ademde regelgeving (discretionaire bevoegdheden). Hierbij kan worden gedacht aan de introductie van de hardheidsclausule zoals wij die ook kennen binnen Belastingdienst/blauw en de introductie van proportionaliteit zoals is voorgesteld in het kader van de verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag bij brief van **pm gaat vandaag naar kamer**. Dit is en wordt opgepakt met de opdrachtgevende beleidsdepartementen.
- o Uitwerken van de aanbevelingen die voortvloeien uit het traject «Maatwerk in Dienstverlening» van de secretarissen-generaal, uitgevoerd door ABD Topconsult. Toeslagen maken ook onderdeel uit van dit traject.
- o De introductie van ademde wet- en regelgeving vraagt van medewerkers van Belastingdienst/Toeslagen dat zij een belangenafweging maken, waarbij ook wordt gekeken naar het individuele belang van de toeslaggerechtigde. Dat vergt een kwaliteitsimpuls, omdat de beoordeling van een situatie en verdieping in de omstandigheden van het individuele geval meer vragen dan het aflopen van een rechtlijnige behandeling hun werkzaamheden.

B. Effect op CAF-zaken

De vraag die vervolgens moet worden beantwoord is de vraag in welke mate het institutioneel falen zijn doorwerking heeft gehad in de CAF 11-zaak en CAF breed.

De beschikbaar gekomen informatie naar aanleiding van verzoeken van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (de Adviescommissie), de ADR, Kamervragen en het Wob-verzoek geven aanvullende inzichten en detaillering langs de lijnen van de brief van 11 juni jl. Daarbij is ook de besluitvorming beoordeeld. Dit beeld sluit aan bij de bevindingen die ook de Commissie Onderzoek Belastingdienst constateerde al over de informele structuren en besluitvormingsprocessen. Als gevolg van de aanbevelingen is sindsdien de Topstructuur van de Belastingdienst gewijzigd, worden informele structuren en besluitvormingsprocessen uitgebannen en is de relatie met het departement formeel voorzien van sturingsarrangementen waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven zijn voor de bewindspersonen, de secretaris-generaal en de directeurs-generaal. Dit laat onverlet dat de besluitvorming van destijds ook moeten worden getoetst langs de meetlat van de drie basiswaarden van de Belastingdienst: geloofwaardig, zorgvuldig en verantwoordelijk. Om dit te kunnen duiden is het van belang om kort terug te grijpen op de totstandkoming van het Toeslagensysteem en de incorporatie van toezicht en fraudeaanpak over de jaren heen. Vervolgens zal ik ingaan op de ingeslagen weg en de maatregelen die nog nodig zijn om te komen tot een meer zorgvuldige fraude-aanpak (in een goede balans tussen wantrouwen en naïviteit). In blok C. ga ik in op acties die reeds in gang zijn gezet of op korte termijn in gang worden gezet (korte- en middellange termijn. Voor de middellange en lange termijn zullen ook de uitkomsten van het IBO Toeslagen van belang zijn, die ik aan het eind van het jaar worden verwacht.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

Algemeen: regulier toezicht en fraudeaanpak

De focus bij de invoering van het Toeslagensysteem is dienstverlening naar de burger, waardoor er aanvankelijk minder aandacht bestond voor toezicht en fraudepreventie. Tot en met 2011 is het systeem zo opgezet dat de dienstverlening aan de burger maximaal is, door het zodanig in te richten dat toeslaggerechtigden in de actualiteit hun inkomensondersteuning uitbetaald krijgen. De Awir-systematiek waarbij van de actuele situatie wordt uitgegaan leidt ertoe dat bij de aanvraag wordt uitgegaan van de gegevens van de klant en dat toezicht achteraf wordt uitgeoefend. Deze systematiek leidde al snel tot de constatering dat er in het systeem nadrukkelijk sprake was van een handhavingstekort. De kentering kwam in 2010 toen in de Fiscale agenda van mijn ambtsvoorganger⁵ fraudebestrijding als een van de drie pijlers van het fiscale kabinetsbeleid is benoemd. Dit heeft vervolgens geresulteerd in de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit die in werking is getreden op 1 januari 2014. Een groot punt van zorg was destijds het systematisch misbruik van de dienstverlening. Onder druk van spraakmakende fraudezaken in de kinderopvangtoeslag als [redacted] en daarnaast zogenoemde Bulgarenfraude in de zorg- en huurtoeslag de Bulgarenfraude is geconstateerd dat de inrichting van het toezicht te beperkt was en vervolgens onder grote maatschappelijke druk opgebouwd.

Dit leidt ertoe dat fraudeaanpak prioriteit krijgt, terwijl de structuur binnen de Belastingdienst/Toeslagen daarvoor onvoldoende is geëquipeerd en er onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd. Deze onvolkomenheden in de structuur hebben geleid tot een andere inbedding bij Belastingdienst/Toeslagen dan

⁵Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1.

gebruikelijk was Belastingdienst breed. Hierdoor is de tunnelvisie ontstaan die zich ook in de CAF 11-zaak heeft gemanifesteerd. Dit beeld sluit ook aan bij de bevindingen die ook de Commissie Onderzoek Belastingdienst eerder al constateerde al over de informele structuren en besluitvormingsprocessen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

In de CAF 11-zaak heeft dit ertoe geleid dat de kernwaarden van de Belastingdienst als gevolg van de tunnelvisie terzijde worden geschoven: geloofwaardigheid, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid. De geloofwaardigheid is in het geding omdat de focus op fraudebestrijding de overhand neemt in de onderzoeksfase, het regulier toezicht en gerechtelijke procedures. Er is te weinig oog voor de menselijke maat en alternatieve scenario's. Administratieve onvolkomenheden worden uitgenut om het gelijk te behalen, terwijl onvoldoende is uitgezocht of er niet ook sprake kan zijn van te goeder trouw. Dit heeft op onderdelen geleid tot onrechtmatig handelen, zoals bijvoorbeeld het inzetten van stopzetting, waar opschorting had moeten worden ingezet. Naast het feit dat dit op gespannen voet staat met rechtswaarborgen wordt ook de kernwaarde verantwoordelijkheid daarmee geschonden. De Belastingdienst moet verantwoord omgaan met bevoegdheden en hier gedegen verantwoording over kunnen afleggen. Voor de burger moeten wij daarmee betrouwbaar, toegankelijk en transparant zijn. De gebrekkige informatiehuishouding in de CAF-11 zaak en het feit dat er onvoldoende (juridische) waarborgen zijn ingebouwd in de structuur van Belastingdienst/Toeslagen (vaktechnische inbedding), laten zien dat ook de basiswaarde verantwoordelijkheid onvoldoende is ingevuld. Ook aan de basiswaarde zorgvuldigheid is onvoldoende aandacht besteed. Deze kernwaarde houdt in dat iedereen met respect wordt behandeld en er rekening wordt gehouden met ieders verwachtingen, rechten en belangen. Hierbij moeten verschillende belangen zorgvuldig worden afgewogen om tot een goede beslissing te komen. De stopzetting op basis van een partiële waarneming gaat hieraan voorbij. Hiervoor is zorgvuldig tot stand gekomen besluitvorming van belang. Hierop kom ik hierna onder blok C terug.

Reconstructie opbouw toezicht en fraudebestrijding

De opbouw van toezicht en fraudebestrijding ging gepaard met ICT-wijzigingen. Eind 2011 is ook het Toeslagen verstrekkingen systeem in gebruik genomen (hierna: TVS). Daarbij is ook gekeken naar de effectiviteit van de voorzieningen voor toezicht in en om het systeem van Toeslagen. Dit heeft echter geleid tot een systematische aanpak die ook destijds als tegenstrijdig werd gezien. Enerzijds is het toeslagensysteem gebaseerd op vertrouwen in de burger, en voor een overgrote meerderheid aan compliante burgers is dat ook geen probleem, maar anderzijds is het transactieverwerkende systeem TVS geen voorziening om te beoordelen of een burger te vertrouwen is of niet (en dus waarde vrij). Het systeem signaleert aanvragen en mutaties die aanleiding kunnen geven tot twijfel aan de rechtmatigheid van de aanvraag (uitworp). Hier treedt spanning op: uitgangspunt is de burger te vertrouwen, tegelijk wordt een aanvraag of mutatie bij enige twijfel uitgeworpen, terwijl een groot deel van de posten geen onjuistheden bevat. Daarnaast is ook vastgesteld dat authentieke gegevens uit de basisregistraties, of de gegevens van andere betrouwbaar geachte derden, fout of niet actueel kunnen zijn. De gegevens en logica in het transactieverwerkende systeem TVS zijn er niet op gericht massaal, geautomatiseerd te bepalen welke posten fout zijn. Daardoor bestaat echter wel het risico dat er – zonder nadere

controle - in geval van fouten of onvolledigheid, een onjuiste beslissing wordt genomen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Geconcludeerd kan worden dat ook het systeem van TVS een registratie- en transactieverwerkend systeem is dat niet is ingericht op het signaleren van risico's die eerst blijken uit een combinatie van historische en actuele feiten en beweringen van burgers in hun aanvragen en mutaties. Pas vanaf 2012 is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om met geautomatiseerde ondersteuning ook toezicht uit te oefenen in de voorschotfase van het toeslagproces.⁶ Dit gebeurt aan de hand van risico-kwalificatiemodel voor kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. Op basis van dit model is er sprake van een risicoscore per aanvrager. De aanvragen of mutaties waarvan op grond van de risicoclassificatie de verwachting bestaat dat sprake is van misbruik of fraude, krijgen geen beschikking en betaling. Deze aanvragen worden vooraf op basis van "dienstverlenend toezicht" gecontroleerd. De aanvrager krijgt een telefoontje, een vragenbrief of worden uitgenodigd aan de balie. Daarbij is ook geconstateerd dat een substantieel deel van de aanvragers die uitgenodigd worden, niets van zich laat horen. Waar meer focus komt op fraudebestrijding is tot op zekere hoogte sprake van een uitruil met dienstverlening binnen de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen.

Ons kenmerk
2019-0000172625

Daarbij is destijds wel benoemd dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden, die in aantal slechts een kleine minderheid vormen. Tegelijkertijd is Belastingdienst/toeslagen zich ervan bewust dat ook aanvragers die te goeder trouw zijn, de gevolgen hiervan zullen ondervinden. Daarom is getracht om de antifraudemaatregelen die worden geïntroduceerd in 2014 zo specifiek mogelijk te richten op de fraudeurs. Zo worden er maatregelen getroffen die tot gevolg hebben dat aanvragers van een toeslag waarvan de aanvraag is gedetecteerd als een aanvraag met een verhoogd frauderisico voortaan langer moeten wachten op de beslissing omtrent de verlening van een voorschot en de daaruit voortvloeiende uitbetaling. In die gevallen wordt de aanvraag namelijk uitgeworpen voor behandeling. De besluitvorming over de voorschotverlening vindt dan pas plaats nadat de Belastingdienst/Toeslagen contra-informatie heeft ontvangen van derden (bijvoorbeeld kinderopvanginstellingen) of de aanvrager naar aanleiding van een verzoek van de Belastingdienst naar de balie van het belastingkantoor is gekomen om te bewijzen dat de in de aanvraag vermelde gegevens kloppen. In dat geval ontvangt de aanvrager een bericht waarin een duidelijk handelingsperspectief staat, bijvoorbeeld het aanleveren van werkgeversgegevens of een contract van een kinderopvanginstelling dat de Belastingdienst kan verifiëren. Indien uit contra-informatie blijkt dat er geen recht bestaat op een toeslag, wordt geen voorschot verleend. Datzelfde geldt als de aanvrager verzocht is om naar de balie te komen en hij geen gehoor geeft aan dat verzoek of als hij wel bij de balie verschijnt maar het recht op de toeslag niet aannemelijk kan maken. Voor alle aanvragen met een potentieel verhoogd frauderisico geldt dat een beslissing over de verlening van een voorschot pas wordt genomen nadat de benodigde contra-informatie is verstrekt of de aanvrager zelf de nodige bewijsstukken heeft geleverd.

Uitwerking CAF-aanpak

⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 33754, nr. 3, blz 3.

In de 12e halfjaarsrapportage Belastingdienst van 17 september 2013 is aangegeven dat er sinds 1 mei 2013 binnen de Belastingdienst een fraudecoördinator is aangesteld. De resultante van de aanstelling van deze coördinator was onder meer de vorming van het Combinatieteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF) en het organiseren en voorbereiden van een 2-wekelijkse bijeenkomst van het managementteam (hierna MT: fraude) fraudebestrijding Belastingdienst.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

Het MT Fraudebestrijding kwam voor het eerst bijeen in mei 2013 en vergaderde min of meer maandelijks tot en met januari 2015. Van het MT Fraudebestrijding vond verslaglegging plaats. Vanuit een breder perspectief gezien is het MT Fraudebestrijding in het leven geroepen omdat onvoldoende aandacht was voor (systeem) fraudebestrijding. Ten tijde van de start van het MT Fraudebestrijding was het hoogste besluitvormende gremium in de Belastingdienst het MT Belastingdienst. Het MT Fraudebestrijding is 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.

Het CAF-team is sinds de oprichting in augustus 2013 gepositioneerd onder de toenmalig directeur Belastingen (deze functie bestaat niet meer in de topstructuur van de Belastingdienst). 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 Belastingdienst/Toeslagen teams worden opgezet 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 van het toelaatbare opzoekt.

Uit de vele stukken van de afgelopen bijna 10 jaar komen verschillende beelden naar boven. De Belastingdienst heeft na de hierboven reeds aangehaalde Bulgarenfraude het CAF-team opgericht. Eén van de belangrijkste conclusies uit de stukken is dat vooral de toeslagensystematiek, en daarbinnen de kinderopvangtoeslag, zeer vatbaar is voor georganiseerde fraude via zogenaamde 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 er in de structuur het onduidelijk was wanneer de afhandeling over ging van CAF naar Belastingdienst/Toeslagen.

Uit de interne stukken van de Belastingdienst blijkt verder dat de ambtelijke leiding van de Belastingdienst dit team nadrukkelijk de opdracht heeft gegeven om langs de randen van de wet te opereren. In diverse stukken wordt bijvoorbeeld meermaals gesproken over 80%/20%. Bij 80% van de zaken is de fraude-aanpak terecht (de "slechten"), de overige 20% ("de goeden") lijden daaronder. Daarmee werd niet bedoeld dat de goeden langer zouden moeten wachten op voorschot, dat werd onderkend en geaccepteerd in de aanscherping van de regels na de Bulgarenfraude, maar dat hun toeslag ten onrechte zou worden stopgezet. Dit is uitdrukkelijk afgewogen, hoewel daarbij ook intern vraagtekens bij werden gezet. Hoewel het de uitdrukkelijke bedoeling van de leiding van de Belastingdienst was om deze afweging te delen met de politieke leiding is dat niet gebeurd. Daar is in ieder geval geen schriftelijke vastlegging van aangetroffen. De weekberichten van de leiding van het CAF laten duidelijk zien dat het CAF zijn opdracht serieus nam: slagvaardig optreden, ongebaande wegen inslaan en scherp aan de wind zeilen. De vele zaken die dit team heeft opgepakt betekenden een veelheid aan activiteiten, waarbij Toeslagen slechts een deel vormde. Veel onderzoeken richtten zich op malafide adviseurs die werden ingeschakeld voor de aangifte inkomstenbelasting. Door deze aanpak zijn tal van facilitators van fiscale fraude en misbruik van toeslagen gedetecteerd en is hun de pas afgesneden. De werkwijze van het CAF houdt in dat facilitators hun illegale activiteiten gaan staken. Daarbij wordt elk denkbaar instrument ingezet. Dat gaat van een 'pittig gesprek' tot strafrechtelijke vervolging wegens medeplegen. De weekberichten laten daar ook diverse voorbeelden van zien. De aanpak is altijd ook multidisciplinair. Dit bergt het risico in zich dat het soms niet duidelijk is op basis van welke bevoegdheden wordt gewerkt. De ADR onderzoekt of en in hoeverre hierbij mogelijk onregelmatigheden zich hebben voorgedaan. Het feit dat gevoelige zaken in de lijn afgestemd werden schetst het beeld van een team dat binnen de door de ambtelijke leiding gestelde kaders opereerde. Illustratief hiervoor is een data-verzoek vanuit het CAF-team waarbij een uitdraai gevraagd werd op basis van etnische afkomst in verband met mogelijke fraude op giftenaftrek. Dit verzoek werd door de ambtelijke leiding van het dienstonderdeel meteen als bijzonder gevoelig gekwalificeerd. Uit het onderzoek van de ADR, deze verwacht ik in december, zal moeten blijken of en zo ja in hoeverre er door de Belastingdienst CAF-breed onrechtmatig is gehandeld. In de CAF 11-zaak is dit in ieder geval voor stopzetting vastgesteld. Veel ouders in de CAF 11-zaak worden getroffen door het terugvorderen van toeslagen als gevolg van het niet of niet volledig betalen van de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag. Deze harde eis uit de wet was ook een bron van zorg vanuit het onderdeel Toeslagen zelf en werd ook diverse malen onder de aandacht van de staatssecretaris gebracht.

Er zijn stukken waaruit blijkt dat de toenmalige staatssecretaris in december 2012 heeft ingestemd om in bepaalde gevallen minder streng terug te vorderen (ter hoogte van de eigen bijdrage), deze actie werd in de stukken wel gekwalificeerd als afwijkend van de geldende wet- en regelgeving en onrechtmatig. Deze soepelere houding is met instemming van de toenmalige staatssecretaris teruggedraaid na een voor de Belastingdienst voordelige uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012 waarin de 'harde lijn' als norm werd gehandhaafd. De Tweede Kamer is eind 2014 ook op de hoogte gebracht van de harde aanpak die ouders ondervinden van fraude van facilitators. De betreffende ouders, al of niet slachtoffers dan wel medeplegers, dienen de verstrekte toeslagen terug te betalen.⁷ Uiteindelijk is wel eind 2014 de minister

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

van SZW, via een gezamenlijk ambtelijk notitie, gevraagd de wet op dit punt aan te passen. Een daadwerkelijk reactie hierop hebben we in de stukken van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën niet aangetroffen.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

Noodzakelijke verbeteringen regulier toezicht en fraudeaanpak

PM Expliciet aangeven dat de werkwijze is aangepast

Pm (maatregelen en inrichting fraudeaanpak conform blauw)

D. Kern van de oplossing: herstel en voorkomen

D.1 Herstel

- *Aansluiten bij eerste deeladvies adviescommissie uitvoering toeslagen*
- *Proces Adviescommissie*

D.2 Voorkomen

- *(Proportioneel) toezicht*
- *(Professionele) uitvoering*
- *Stelsel*

E. Voortgang maatregelen CAF-11 project

Uitvoering

Al gerealiseerd:

- voor de lopende bezwaar- en beroepsprocedures van burgers in CAF-zaken zijn vaktechnische waarborgen ingebouwd:
 - het strikt hanteren van het vier ogen principe bij alle CAF zaken; herbeoordeling van lopende zaken door de landelijk vaktechnisch coördinator;
 - in overleg met betrokkenen wordt gekeken of lopende bezwaar- en beroepszaken met raakvlakken met de CAF11-problematiek kunnen worden aangehouden tot na het advies van de Adviescommissie;
 - invordering van lopende toeslagen en belastingschulden in CAF 11 zaken is opgeschort;
 - collegiale toetsing bij beroepszaken wordt strikt voorgeschreven in een nieuwe werkinstructie.
- Er is tijdelijk extra personeelscapaciteit vrijgemaakt van andere dienstonderdelen voor het doorlichten van dossiers;
- op dit moment worden de werkinstructies en burgerbrieven binnen alle processen geïnventariseerd en herschreven; voor dit werk en het permanente onderhoud en actualisering zijn werkgroepen ingesteld vooruitlopende op de vaktechnische infrastructuur
- Er heeft een aanzienlijke instroom van nieuwe medewerkers en managers in alle lagen en processen van de Toeslagen organisatie plaatsgevonden **(concreter)**,
- Er hebben diverse massale en kleinere medewerkersbijeenkomsten plaatsgevonden waar in aanwezigheid van de Staatssecretaris, ☐ of MT leden is gesproken over de lessen die uit CAF getrokken kunnen worden en wat dit voor het dagelijkse werk betekent.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 31066 nr. 218.

- Per direct in rechtszaken de menselijke maat hanteren en actief via advocaten mogelijkheid om aanhouden onder de aandacht brengen (31066, 512).
- Voor medewerkers van Toeslagen zijn de (historische gegevens over de) tweede nationaliteit niet meer in de systemen raadpleegbaar. De volledige verwijdering van deze gegevens in de systemen is inmiddels afgerond

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

Nog te doen

- De vaktechnische infrastructuur, met heldere hiërarchie en verantwoordelijkheden, zoals bij andere onderdelen van de Belastingdienst gebruikelijk, wordt ook voor Toeslagen ingericht
- Voor 2020 ligt de ambitie om 200 nieuwe medewerkers te werven;
- Voor 2020 wordt een omslag gemaakt naar niet enkel productie gerichte KPI's naar meer KPI's die gericht zijn op de verhoging van de kwaliteit en rechtsbedeling binnen Toeslagen
- Er zijn plannen om Toeslagen te transformeren van een productiegerichte organisatie naar een organisatie waar maatwerk en rechtsbedeling meer centraal komen te staan. Dat betekent dat Toeslagen op het gebied van de interactie met burgers versterkt wordt met hoger opgeleide medewerkers. **(opletpunt: financiering moet nog geregeld worden)**
- Eerstelijns contact met burgers overhevelen naar KI&S
- Inregelen wetsbepalingen die nu nog niet door het systeem worden ondersteund:
 - Opschorten van betalingen (art. 23 AWIR)
 - Toepassing van hoofdelijke aansprakelijkheid bij een derde (art. 33 lid 3 AWIR)
 - Opleggen van verzuim- en vergrijpboetes
- In 2020 zullen concrete stappen worden gezet om het informatiebeheer binnen Toeslagen te verbeteren waardoor de volledigheid en tijdigheid van oplevering van gegevens kan worden gegarandeerd.

Cultuur

Gerealiseerd

- Cultuur is tot vierde pijler van beheerst vernieuwen gemaakt.
- Binnen de Belastingdienst is bespreekbaar gemaakt hoe de organisatie en haar medewerkers zich vandaag de dag verhouden tot wat op dit dossier heeft plaatsgevonden en dat men hiervan leert in de uitvoering.

Nog te doen

- Participatie van Toeslagen in Maatwerk in dienstverlening (ABD Topconsult, toezegging in 31066, 490),
- PM

Toeslagenstelsel

Gerealiseerd

- Lopende traject verbetervoorstellen kinderopvangtoeslag (proportioneel terugvorderen)

Nog te doen

- met SZW is een ambtelijke werkgroep gestart die onderzoekt of er een meer proportionele benadering mogelijk is, in het geval de ouders de eigen bijdrage niet geheel hebben betaald,
- De adviezen naar aanleiding van IBO toeslagen implementeren
- Onderzoek hardheidsclausule toeslagen ruimer in wetgeving definiëren.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2019-0000172625

F. De (tweede) nationaliteit

G. Klokkenluidersregeling

H. De pijler cultuur (beheerst vernieuwen)

I. Lopende onderzoeken en overige punten

Hoogachtend,

Menno Snel